

CUESTIONES ACTUALES DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO LOCAL



Directores

Luis Míguez Macho
Jaime Antonio Pintos Pérez

Coordinadoras

Raquel Casas Santomé
Mónica Legaspi Díaz

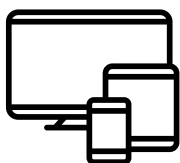




¡Gracias por confiar en nosotros!

La obra que acaba de adquirir incluye de forma gratuita la versión electrónica. Acceda a nuestra página web para aprovechar todas las funcionalidades de las que dispone en nuestro lector.

Funcionalidades eBook



Acceso desde cualquier dispositivo con conexión a internet



Idéntica visualización a la edición de papel



Navegación intuitiva



Tamaño del texto adaptable

Síguenos en:



CUESTIONES ACTUALES DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO LOCAL



DEPUTACIÓN
OURENSE

CUESTIONES ACTUALES DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO LOCAL

Directores

Luis Míguez Macho
Jaime Antonio Pintos Pérez

Coordinadoras

Raquel Casas Santomé
Mónica Legaspi Díaz

COLEX 2025

Copyright © 2025

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© Luis Míguez Macho
© Jaime A. Pintos Pérez
© Raquel Casas Santomé
© Mónica Legaspi Díaz
© Juan Marquina Fuentes
© Adamantino Barreiro García
© Lluís Bernabé Comino

© Francisco de Cominges Cáceres
© Elena Alañón Martínez
© Marco Aurelio Peri Guedes
© M.ª de los Ángeles Cantón Álvarez
© Guillermo Suárez Blázquez
© Natalia Seco García

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

SUMARIO

PRÓLOGO

Prólogo	17
---------------	----

LA FUSIÓN DE AYUNTAMIENTOS. ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y EXPERIENCIA PRÁCTICA

Jaime A. Pintos Pérez

(Pág. 19)

I. Introducción	20
II. Marco jurídico de la fusión de municipios y análisis de casos reales en España . . .	22
2.1. Análisis de casos reales y opiniones de la Doctrina	24
III. Implicaciones constitucionales de la fusión	27
3.1. Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016: un pronunciamiento clave	33
3.2. Participación ciudadana: instrumento de legitimación democrática	35
3.3. Dificultades y retos en la aplicación práctica del principio de voluntariedad y participación	36
IV. Conclusiones	37
V. Propuestas de mejora	39
VI. Referencias bibliográficas citadas, complementaria y webgrafía	40

**COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES Y CONSTITUCIÓN:
LA RECONDUCCIÓN AL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA
REFORMA DE 2013 DE LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL**

Luis Míguez Macho

(Pág. 43)

I. Introducción	43
II. El sistema de atribución de competencias a las entidades locales antes de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local	45
2.1. Legislación general de régimen local y legislación sectorial	45
2.2. Las competencias propias de los municipios	47
2.3. Las competencias propias de las provincias	48
III. La crítica al anterior sistema de competencias locales	49
3.1. Las llamadas «competencias impropias» de los municipios	49
3.2. Las duplicidades competenciales	51
IV. El sistema de atribución de competencias a las entidades locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local	52
4.1. Las limitaciones a la asunción de competencias no atribuidas específicamente por norma con rango de ley	52
4.1.1. La limitación de la cláusula general de competencia	52
4.1.2. La derogación del artículo 28 de la Ley reguladora de las bases del régimen local.	55
4.2. La reformulación de la lista de materias de interés municipal y las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias	55
4.2.1. La nueva lista de materias de interés municipal.	55
4.2.2. Las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias.	57
4.3. El nuevo papel de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes	59
V. Conclusiones	62
VI. Bibliografía	64

**LA ASISTENCIA Y COOPERACIÓN DE LAS DIPUTACIONES
PROVINCIALES EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS**

Juan Marquina Fuentes y Adamantino Barreiro García

(Pág. 69)

I. Introducción: los medios humanos al servicio de los pequeños municipios	70
1.1. La normativa de aplicación a los empleados públicos locales	70
1.2. El sistema de fuentes de la administración pública local y la regulación de los empleados públicos.	73
1.3. Los problemas específicos del empleo público local	75
II. Las competencias provinciales en materia de asistencia y cooperación	78

SUMARIO

III. Las posibilidades que ofrece el marco legislativo actual	83
3.1. Funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. . . .	83
3.2. Su plasmación en la elaboración de instrumentos de ordenación de personal . .	86
3.3. Los servicios provinciales de asistencia a municipios	90
3.4. La encomienda de gestión de procesos selectivos	92
3.5. La creación de bolsas de carácter provincial de FHCN	94
IV. Conclusiones	95
V. Bibliografía citada	97

LA ASFIXIA FINANCIERA, PRESUPUESTARIA Y LEGAL DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS DE OURENSE: RETOS Y DESAFÍOS

Mónica Legaspi Díaz

(Pág. 99)

I. Introducción	99
II. Los grandes desafíos	101
DESAFÍO 1. Los problemas financieros específicos	102
DESAFÍO 2. Desafíos demográficos y estructurales: la despoblación rural.	105
DESAFÍO 3. Problemas de prestación de servicios.	107
Dificultades estructurales de la prestación de servicios básicos	108
DESAFÍO 4. Contexto regulatorio y de gestión: la Ley no está pensada para los más pequeños	112
DESAFÍO 5. Problemas medioambientales y de gestión de residuos	118
III. Los grandes envites de mitigación identificados: hacia un nuevo paradigma de cooperación y sostenibilidad.	122
ENVITE 1. Sostenibilidad financiera como base de la supervivencia	122
ENVITE 2. Hacia un nuevo sector primario: arándanos y carne en extensivo, ca- lidad y proximidad.	123
ENVITE 3. «Ni se valora lo que no se paga, ni todos somos iguales»	124
ENVITE 4. Hacia un nuevo paradigma de gestión	126
ENVITE 5. Hacia una nueva gobernanza ambiental y una nueva concienciación . .	128
IV. Referencias	129

ACTITUDES CORE PARA LIDERAR EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DEL SIGLO XXI

Lluís Bernabé Comino

(Pág. 133)

I. Introducción: el desafío del liderazgo en la administración local del siglo XXI. . . .	134
II. Fundamentos teóricos y evolución del liderazgo en la administración pública XXI. .	136
2.1. Liderazgo político y liderazgo técnico en la administración local.	136
2.2. Liderazgo en la tradición burocrática.	137

SUMARIO

2.3. Teorías contemporáneas del liderazgo público	137
2.3.1. Liderazgo transformacional	137
2.3.2. Liderazgo resonante	138
2.3.3. Liderazgo adaptativo	138
2.3.4. Liderazgo humanista o consciente	138
2.3.5. Liderazgo servicial	138
2.3.6. Liderazgo auténtico	139
2.4. Del New Public Service a la gobernanza pública: hacia un liderazgo relacio- nal y ético	139
2.5. Conclusión	140
III. Retos de la administración local del siglo XXI	140
3.1. Diversidad cultural, generacional y de género	140
3.2. Digitalización y nuevas formas de trabajo	141
3.3. Transparencia, confianza y limitaciones presupuestarias	141
3.4. Impacto de la diversidad en la cohesión de equipos.	142
3.5. Conclusión	142
IV. Inteligencia emocional: la competencia central del liderazgo	142
4.1. Del liderazgo técnico al liderazgo emocional	142
4.2. Neurociencia y emociones en la gestión pública	144
4.3. Qué es la inteligencia emocional	145
4.4. Conclusión	145
V. Comunicación empática y asertiva: el lenguaje como herramienta de liderazgo .	145
5.1. Comunicación y liderazgo	146
5.2. Percepción y filtros en la comunicación.	146
5.3. El triángulo de la confianza	147
5.4. Escucha activa y comunicación empática	147
5.5. La asertividad en la comunicación directiva	148
5.6. Buenas prácticas y algunas necesidades de mejora	148
5.7. Conclusión	149
VI. Motivación y sentido: el motor invisible del liderazgo.	149
6.1. La motivación en las organizaciones públicas	150
6.2. De la necesidad básica al sentido profundo.	150
6.3. Autonomía, maestría y propósito.	151
6.4. El propósito del servicio público	151
6.5. El poder del reconocimiento	151
6.6. Buenas prácticas y oportunidades de mejora en la administración local	152
VII. Liderazgo y equipos en la administración local: del conocimiento a la práctica.	153
7.0. Liderar en lo cotidiano. De las teorías a la práctica:	153
7.1. Liderar y gestionar	154
7.2. Liderar según las personas y los contextos	154
7.3. La delegación como acto de confianza	155
7.4. El equipo	156
7.5. Estrategias para cohesionar equipos municipales	156
7.6. Buenas prácticas de liderazgo y trabajo en equipo.	157

SUMARIO

VIII. Conclusión del capítulo	157
IX. Referencias	158

LA DEFENSA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS URBANÍSTICOS Y MEDIOAMBIENTALES. CUESTIONES PRÁCTICAS

Francisco de Cominges Cáceres

(Pág. 161)

I. Introducción	161
II. Representación y defensa	162
2.1. Por letrados de la Administración.	162
2.2. Por letrados externos contratados	164
III. Legitimación	166
3.1. Legitimación activa	166
3.2. Legitimación pasiva	167
IV. Jurisdicción y competencia	168
4.1. Jurisdicción civil	168
4.2. Jurisdicción penal.	169
4.3. Jurisdicción social	169
4.4. Competencia objetiva y territorial	169
V. Plazo para recurrir.	170
VI. Objeto recurrible	172
6.1. Actos expresos	172
6.2. Inactividad y silencio	174
VII. La peculiaridad de los planes urbanísticos e instrumentos de ordenación del territorio	176
VIII. Dinámica del proceso.	177
IX. Bibliografía recomendada	181

LEGITIMACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES PARA IMPUGNAR ACTOS Y ACUERDOS ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Elena Alañón Martínez

(Pág. 185)

I. Introducción	185
II. Función de control de los miembros de las corporaciones locales	187
III. La doble legitimación activa de los miembros de las corporaciones locales: general y ex lege	189
3.1. Legitimación general de los miembros corporativos ex artículo 19.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Ad- ministrativa.	189

SUMARIO

3.2. Legitimación ex lege de los miembros de las Corporaciones locales vía artículo 63.1.b) LBRL.	190
3.2.1. Antecedentes normativos.	190
3.2.2. Requisitos procesales	194
3.3. Reconocimiento de un interés en el correcto funcionamiento de la Corporación tras la STC 173/2004, de 18 de octubre	197
3.3.1. Hechos planteados.	197
3.3.2. Fundamentos del Tribunal Constitucional. STC 173/2004	198
3.3.3. Voto particular	199
3.3.4. Pronunciamientos judiciales posteriores	200
IV. Legitimación pasiva de los miembros de la corporación para impugnar actos y acuerdos. Especial referencia a la STS de 11 de marzo de 2025	202
4.1. Legitimación pasiva de los miembros de las Corporaciones locales con anterioridad a la STS de 11 de marzo de 2025	202
4.2. Antecedentes	204
4.3. Razonamiento de la STS 11 de marzo de 2025	205
4.4. Análisis de la cuestión	206
V. Consideraciones finales	210
VI. Bibliografía	210

ANÁLISIS DE LA ACTUALIDAD JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN RELATIVA AL MANTENIMIENTO DE LAS VÍAS PÚBLICAS

Raquel Casas Santomé

(Pág. 213)

I. Principios generales de la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas	213
II. Responsabilidad patrimonial en relación al mantenimiento de las vías públicas peatonales	217
2.1. Daños antijurídicos	217
2.2. La conducta del perjudicado	222
III. Responsabilidad Patrimonial en relación al mantenimiento de vías destinadas a la circulación de vehículos	224
3.1. Daños antijurídicos	224
3.2. Presencia de sustancias deslizantes o similares en la calzada	226
3.3. Presencia de animales en la calzada	227
3.4. Responsabilidad por falta de vigilancia o tolerancia con los infractores	231
IV. Daños ocasionados por terceros y fuerza mayor exoneradora de responsabilidad.	231
4.1. Daños ocasionados por terceros	231
4.2. Fuerza mayor como causa excluyente de la responsabilidad	232

**ELEIÇÃO PRESIDENCIAL, RENOVAÇÃO SENATORIAL E GOVERNABILIDADE -
ANÁLISE DOS MODELOS FEDERATIVOS ALEMÃO (1949) E BRASILEIRO (1988)**

Marco Aurelio Peri Guedes

(Pág. 237)

I. Introdução	238
II. Análise comparada dos modelos federados.	241
2.1. A federação americana como modelo à federação brasileira: a Presidência e a representação dos Estados-membros	241
2.2. A arquitetura federativa alemã no modelo constitucional de 1949: origens históricas e evolução.	245
III. A representação política nos modelos brasileiro e alemão: a escolha do Presi- dente da República, eleição senatorial e outras comparações	252
IV. Conclusão	256
V. Referências.	257

**EL REGISTRO MUNICIPAL DE SOLARES. UNA HERRAMIENTA DE
LOS AYUNTAMIENTOS ANTE EL ABANDONO DE INMUEBLES**

M.ª de los Ángeles Cantón Álvarez

(Pág. 261)

I. Introducción	262
II. Definición	263
III. Contextualización. Regulación del registro municipal de solares en el derecho estatal	264
3.1. Creación del Registro Municipal de Solares. Desde 1945 a 1956	264
3.2. Desarrollo. Desde 1956 a 1992.	265
3.3. Desde 1992	267
IV. Régimen de fuentes de derecho. Normativa de las comunidades autónomas . .	269
4.1. General	269
4.2. Régimen de fuentes de derecho	269
V. Obligaciones urbanísticas	271
5.1. Deber de urbanizar y sus consecuencias en caso de incumplimiento	272
5.2. Deber de edificar y sus consecuencias en caso de incumplimiento	272
5.3. Deber de conservar y rehabilitar y sus consecuencias en caso de incumpli- miento	273
VI. Ámbito de aplicación. Terrenos inscribibles en el registro municipal de solares.	274
VII. Naturaleza jurídica del registro municipal de solares	276
VIII. Procedimiento de inclusión de un bien inmueble en el registro municipal de solares.	276
IX. Registro municipal de solares y registro de la propiedad. Valoración	278

SUMARIO

X. Efectos y consecuencias de la inclusión de un bien inmueble en el Registro Municipal de Solares	279
10.1. Expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad	280
10.2. Venta forzosa	280
10.3. Sustitución forzosa	280
XI. Derecho autonómico	281
XII. Caso concreto de Galicia.	282
12.1. Contextualización	282
12.2. Obligaciones urbanísticas	284
12.3. Ámbito de aplicación. Municipios obligados a constituir el registro municipal de solares y terrenos inscribibles	287
12.4. Efectos y consecuencias de la inclusión de un bien inmueble en el registro municipal de solares	287
XIII. El papel de las diputaciones provinciales	289
XIV. Conclusiones	291
XV. Referencias bibliográficas.	292

LA NUEVA ORGANIZACIÓN JURÍDICA Y TERRITORIAL DEL REINO SUEVO (409 D. C. - 585 D. C.)

Guillermo Suárez Blázquez

(Pág. 295)

I. Gallaecia sueva: cosmosvisión histórico-jurídica y territorial (409 d. C. - 585 d. C.)	296
1.1. Invasión sueva	297
1.2. Adopción de la forma de Estado monárquica	298
1.3. Las relaciones con la Iglesia Cristiana	300
1.4. El problema del conocimiento del Derecho Suevo	302
1.4.1. Suevos: Tribus de costumbres germánicas	302
1.4.2. Leyes y derecho normativo suevos	302
1.4.3. Ley divina. Tribunales de la Ley cristiana	302
1.4.4. Posible vigencia del Derecho Romano en el Reino suevo.	304
1.5. Organización y explotación del suelo agrario y comunal	306
1.6. La parroquia: Una nueva división jurídica y administrativa territorial eclesiástica de la Iglesia sueva.	310
1.6.1. Giras anuales diocesanas tributarias y jurisdiccionales de los obispos suevos.	311
1.7. El reino Suevo, en esplendor y unificado. Decadencia y anexión por el Reino Visigodo	312
II. Bibliografía citada, complementaria y webgrafía	314

**LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS
FONDOS EUROPEOS ACCESIBLES PARA LAS ENTIDADES
LOCALES: REVISIÓN DEL PERIODO 2021-2027**

Natalia Seco García

(Pág. 319)

I. Introducción	320
II. Fondos europeos y entidades locales	322
2.1. La política de cohesión de la UE: el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 . .	323
2.2. Revisión de los fondos europeos de interés para entidades locales	325
2.2.1. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)	325
2.2.2. Fondo Social Europeo Plus (FSE+)	326
2.2.3. Fondo de Transición Justa (FTJ)	328
2.2.4. Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y Acuicultura (FEMPA)	329
2.3. Fondos extraordinarios: Next Generation EU (NGEU)	330
2.3.1. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)	330
2.3.2. Programas adicionales al MRR.	332
2.4. Programas complementarios con impacto local	334
III. Incorporación de la perspectiva de género en los fondos europeos accesibles para las entidades locales	335
3.1. Marco normativo europeo	336
3.2. Instrumentos y mecanismos para la integración de la perspectiva de género	338
3.2.1. Integración transversal de la perspectiva de género	338
3.2.2. Programas específicos para promover la igualdad de género	339
IV. Conclusiones	341
V. Referencias bibliográficas	342

PRÓLOGO

Como es bien sabido, la Administración local representa el primer eslabón del contacto entre el ciudadano y el poder público. En un momento de cambio profundo y acelerado, donde se solapan los retos tradicionales con nuevas exigencias sociales, tecnológicas y jurídicas, resulta imprescindible reflexionar sobre su presente y su porvenir.

Cuestiones actuales de Derecho constitucional y administrativo local es una obra coral que aborda, desde una perspectiva plural y rigurosa, algunos de los temas más relevantes para el ámbito municipal: la protección de datos, la participación ciudadana, los procesos de estabilización laboral, la presión fiscal en los pequeños ayuntamientos, la fusión e integración de municipios, o las competencias locales, entre otros. También se analizan cuestiones menos exploradas pero igualmente esenciales, como el turismo local, la actuación de la APLU —Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística— o el liderazgo en equipos diversos.

El lector encontrará el fruto del trabajo conjunto de habilitados nacionales, magistrados de las jurisdicciones contencioso-administrativa y laboral, así como de catedráticos y profesores universitarios, todos ellos expertos comprometidos con la mejora de la gestión pública. Gracias a la colaboración de la Universidad de Vigo y la Diputación de Ourense, esta publicación aspira a ser un punto de encuentro entre el saber académico, la práctica administrativa y la innovación institucional.

Este libro no pretende ofrecer soluciones únicas, pero sí abrir caminos para comprender mejor la complejidad del gobierno local en el marco constitucional español y contribuir, desde el conocimiento, al fortalecimiento de nuestras instituciones democráticas más cercanas.

María José García-Pelayo Jurado

*Alcaldesa de Jerez de la Frontera y presidenta de la
Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)*

LA FUSIÓN DE AYUNTAMIENTOS. ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y EXPERIENCIA PRÁCTICA

Jaime A. Pintos Pérez

*Profesor de Derecho Constitucional y Comunitario de la Universidad de Vigo
Profesor de Derecho en la UNIR*

Resumen: La estructura territorial de España se caracteriza por una fuerte fragmentación administrativa, con más de 8.000 municipios, la mayoría de ellos con menos de 1.000 habitantes. Esta atomización genera graves limitaciones económicas, técnicas y administrativas, especialmente en los municipios rurales, que sufren una financiación insuficiente y una creciente brecha en la prestación de servicios básicos. La dispersión territorial incrementa los costes y la duplicidad de estructuras, dificultando la coordinación y la planificación estratégica, lo que agrava los procesos de despoblación y declive socioeconómico en amplias zonas del país. Ante esta situación, la fusión de municipios se plantea como una herramienta jurídica y política clave para optimizar recursos y mejorar la eficiencia administrativa. Regulada por la Ley de Bases del Régimen Local y su reforma de 2013, esta figura busca garantizar la sostenibilidad financiera y la calidad de los servicios tras la unión de municipios. Sin embargo, el debate se centra en equilibrar la eficiencia con la autonomía local reconocida constitucionalmente, así como en preservar la identidad de las comunidades afectadas. La participación ciudadana y el respeto a la identidad local se consideran factores esenciales para el éxito de cualquier proceso de reorganización territorial.

Palabras clave: municipio, fusión, eficiencia, autonomía, Constitución.

Abstract: Spain's territorial structure is characterized by a strong administrative fragmentation, with more than 8.000 municipalities, most of them with fewer than 1.000 inhabitants. This atomization generates serious economic, technical, and administrative limitations, especially in rural municipalities, which suffer from insufficient funding and a growing gap in the provision of basic services. Territorial dispersion increases costs and the duplication of structures, making coordination and strategic planning more difficult, which worsens the processes of depopulation and socioeconomic decline in large areas of the country. In view of this situation, the merger of municipalities is proposed as a key legal and political tool to optimize resources and improve administrative efficiency. Regulated by the Law on the Bases of the Local Regime and its 2013

reform, this mechanism seeks to ensure financial sustainability and the quality of services after the union of municipalities. However, the debate focuses on balancing efficiency with the constitutionally recognized local autonomy, as well as on preserving the identity of the affected communities. Citizen participation and respect for local identity are considered essential factors for the success of any territorial reorganization process.

Keywords: *municipality, merger, efficiency, autonomy, Constitution.*

Sumario: I. Introducción. II. Marco jurídico de la fusión de municipios y análisis de casos reales en España. 2.1. Análisis de casos reales y opiniones de la doctrina. II. Implicaciones constitucionales de la fusión. 3.1. Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016: un pronunciamiento clave. 3.2. Participación ciudadana: instrumento de legitimación democrática. 3.3. Dificultades y retos en la aplicación práctica del principio de voluntariedad y participación. IV. Conclusiones. V. Propuestas de mejora. VI. Referencias bibliográficas.

I. Introducción

La estructura territorial de España se caracteriza por una profunda fragmentación administrativa, visible en la existencia de 8.131 municipios —según datos del Registro de Entidades Locales a enero de 2025— distribuidos de manera desigual por todo el territorio nacional. Más del 60 % de estos municipios cuentan con menos de 1.000 habitantes, y en muchos casos, la cifra es inferior a 500. Este reducido tamaño demográfico se traduce en una limitada capacidad económica, técnica y administrativa para afrontar las demandas de la gestión pública¹.

Disponemos, como señala Velasco Caballero, de «*un sistema de financiación local que beneficia a los grandes municipios urbanos y perjudica a una buena parte de los municipios rurales, aunque no a todos. En especial, a los municipios rurales medianos que vertebran la actividad económica y los servicios de su espacio comarcal*»². Esta realidad provoca una brecha creciente en la calidad y sostenibilidad de los servicios básicos, especialmente en las zonas rurales más afectadas por la despoblación³.

Esta fragmentación y dispersión territorial no solo incrementan los costes administrativos, sino que también dificultan la planificación estratégica y la coordinación eficiente de los servicios públicos. La existencia de un elevado número de municipios de reducida dimensión dificulta la prestación eficiente de los servicios públicos y aumenta la complejidad administrativa, debido a

1 Ministerio para la Transición Digital y de la Función Pública. Registro de Entidades Locales, datos de enero 2025.

2 VELASCO CABALLERO, F. (2022). «Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, p. 7.

3 *Ibidem*. P. 8.

la duplicidad de estructuras y recursos. Esta situación contribuye al proceso de declive demográfico y socioeconómico que afecta a numerosas áreas rurales.

A nivel comparado, países como Francia e Italia han enfrentado problemáticas similares, con un número elevado de municipios que complican la gestión local. Sin embargo, la fuerte identidad local y la tradición histórica de autonomía municipal en España dificultan reformas profundas en la planta municipal. Desde mediados del siglo XX, y especialmente tras la Constitución de 1978, se han sucedido informes y propuestas, como el Informe García de Enterría⁴ y posteriores del Ministerio de Administraciones Públicas (1992 y 2005), que apuntaban hacia una reorganización territorial para mejorar la eficiencia administrativa.

En este contexto, la fusión de municipios se erige como un instrumento jurídico y político con un gran potencial para optimizar recursos y mejorar la capacidad de gestión. La Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 27/2013, establece que «la creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 4.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados»⁵.

El debate doctrinal sitúa esta figura en la tensión entre la autonomía municipal —garantizada constitucionalmente en el artículo 140— y la necesidad de eficiencia y sostenibilidad financiera. «La Constitución impone esa concreción, pues la autonomía en ella reconocida ha de serlo para la gestión de intereses propios mediante el ejercicio de singulares competencias, pero sin ir más allá de la exigencia de que las competencias concretadas permitan, cuando menos, el reconocimiento de un *minimum* comúnmente identificado con la idea de lo que debe ser un ente local autónomo»⁶.

El proceso de fusión está regulado en dos niveles. A nivel estatal, la LBRL y su reforma introducen principios, procedimientos e incentivos para racionalizar la planta municipal⁷. A nivel autonómico, existen diversas normativas que regulan aspectos como consultas ciudadanas y mecanismos de transición, mostrando modelos procedimentales muy variados.

4 Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, que es el núm. 32 de la «Colección Informes de la Presidencia del Gobierno», Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1981.

5 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, art. 13.2.

6 IV Conferencia Trilateral, 28-29 de noviembre 2002, Madrid, Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España Madrid, noviembre de 2002. Disponible en: <https://cuatrilateral.tribunalconstitucional.es/DocumentosReuniones/4/PONENCIA%20ESPA%C3%91A%202002.pdf>

7 Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Preámbulo.

Desde el punto de vista práctico, la fusión conlleva la sucesión universal en bienes y obligaciones, la integración del personal y la reestructuración política y administrativa. Pero uno de los mayores retos es la reconfiguración de la identidad local. Ortega Álvarez recuerda que «la autonomía local, así, en un sistema democrático, deja de ser una cualidad del Municipio-ente para pasar a ser un derecho democrático del Municipio-colectividad»⁸. Por ello, la participación ciudadana y la preservación de la identidad son esenciales para el éxito de cualquier proceso de fusión.

Este estudio abordará el marco jurídico y los efectos prácticos de la fusión municipal, evaluando su adecuación constitucional y ofreciendo propuestas para fortalecer esta herramienta como vía para modernizar la Administración Local ante los retos actuales.

II. Marco jurídico de la fusión de municipios y análisis de casos reales en España

La fusión de municipios en España se encuentra regulada dentro de un régimen jurídico dual que combina un marco básico estatal con una regulación de desarrollo autonómico. Esta estructura legal refleja el modelo de organización territorial español, en el que el Estado establece las bases y las Comunidades Autónomas desarrollan normas específicas adaptadas a sus realidades territoriales y sociales. Si bien este esquema proporciona flexibilidad para responder a las necesidades regionales y locales, también genera desafíos en cuanto a la coherencia normativa y la coordinación entre diferentes niveles de gobierno⁹.

En el plano estatal, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), constituye la piedra angular del marco jurídico para la organización territorial local. En materia de alteración de términos municipales, el artículo 13 de esta ley establece un principio de competencia primaria para las Comunidades Autónomas, reconociendo a estas la facultad exclusiva para regular y decidir sobre fusiones, segregaciones o modificaciones territoriales en sus ámbitos competenciales. No obstante, el Estado mantiene un papel relevante, promoviendo la fusión como mecanismo para mejorar la gestión pública local y velando por el respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada. Hemos de traer a colación en este punto la doctrina que sentó el TC al establecer que *«ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites y, dado que cada organización*

8 ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1993). «La carta europea de la autonomía local y el ordenamiento local español». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. P. 489.

9 *Vid.* En este sentido, la normativa de desarrollo tanto estatal como autonómica para la consecución de los procesos de fusión e integración de ayuntamientos.

territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución»¹⁰.

La Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) establece, de manera explícita, que la modificación de los términos municipales no puede ser impuesta de manera unilateral por las autoridades competentes, sino que debe sustentarse en un proceso de negociación y acuerdo entre los municipios involucrados. Este marco normativo incorpora la obligación de contemplar mecanismos de participación ciudadana que confieran legitimidad al proceso, reconociendo que la gestión territorial no solo es una cuestión administrativa, sino también política y social.

La finalidad de estas disposiciones es doble: por un lado, prevenir conflictos sociales derivados de decisiones arbitrarias que afecten la identidad, autonomía y recursos de las comunidades locales; por otro, consolidar la democracia local mediante la integración efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones que repercuten directamente en su entorno. No obstante, a pesar de la claridad normativa, la implementación práctica de estos procesos enfrenta múltiples desafíos. La complejidad administrativa inherente a la coordinación intermunicipal, junto con posibles resistencias sociales y políticas, genera un entorno en el que la negociación y el consenso pueden resultar lentos y dificultosos. Esta tensión entre el ideal normativo y la realidad operativa pone de relieve la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación, así como de desarrollar capacidades administrativas y técnicas que faciliten un desarrollo territorial equilibrado, inclusivo y democrático.

En definitiva, la LBRL no solo establece un marco jurídico para la modificación de los términos municipales, sino que también constituye un instrumento para fomentar la gobernanza local participativa y prevenir conflictos, aunque su efectividad depende en gran medida de la capacidad de los actores locales para articular acuerdos y garantizar la participación ciudadana de manera sustantiva.

En 2013, la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, incorporó incentivos financieros y técnicos para fomentar fusiones voluntarias, estableciendo beneficios como incrementos en los coeficientes de participación en tributos del Estado, dispensas temporales en la prestación de servicios mínimos y prioridad en subvenciones y ayudas durante al menos cinco años¹¹. Estas medidas respondían a la constatación de que las fusiones son instrumentos útiles para la sostenibilidad municipal, especialmente en zonas rurales afectadas por la despoblación.

10 STC 4/1981 de 2 de febrero de 1981 (F.J. 3). ECLI:ES:TC: 1981:4.

11 Vid. En este sentido, De Diego Gómez, A., «La fusión de ayuntamientos, con especial referencia a Galicia», en *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)* Núm. 47, p. 450.

Sin embargo, a nivel autonómico, la regulación es diversa y refleja las diferentes prioridades y sensibilidades territoriales. Por ejemplo, Castilla y León destaca por un enfoque proactivo que exige la elaboración de planes directores que aborden tanto aspectos técnicos como sociales, subvencionando los costes de la fusión y promoviendo ayudas económicas para su ejecución¹². Galicia, por su parte, apuesta por incentivos económicos directos y flexibilidad financiera, incluyendo la condonación de deudas a municipios fusionados, buscando hacer viable la integración de municipios con problemas financieros crónicos¹³. Andalucía, en contraste, adopta una postura más restrictiva, considerando la fusión como una medida excepcional ante situaciones de inviabilidad o conurbaciones urbanas que generan duplicidades y conflictos administrativos¹⁴.

Esta diversidad normativa presenta desafíos de coordinación, equidad y seguridad jurídica, y ha motivado propuestas para crear mecanismos de cooperación interadministrativa que armonicen criterios sin menoscabar la autonomía regional.

Idéntica problemática hallamos en el Derecho comparado con la situación italiana, ya que, en opinión de Franco Ferrari, Giuseppe, la situación actual de los municipios italianos debe entenderse dentro de un contexto marcado por dos tendencias opuestas y difíciles de conciliar. Por un lado, existe un hecho social y demográfico de larga data —anterior incluso a la unificación de Italia— que se refleja en la enorme diversidad de las distintas realidades municipales. En la actualidad, hay más de 8.000 municipios (exactamente 8.094 según los datos de finales de 2008), cuyas dimensiones varían enormemente de un caso a otro¹⁵.

2.1. Análisis de casos reales y opiniones de la Doctrina

En España, la fusión de ayuntamientos es un fenómeno poco frecuente, pero existen ejemplos paradigmáticos que permiten analizar sus resultados y las percepciones sociales que generan. Entre los casos más relevantes se encuentran la fusión de Cerdedo y Cotobade en Pontevedra, la de Oza y Cesuras en A Coruña, y la propuesta en curso de Don Benito y Villanueva de la Serena en Badajoz. Esta última parece perder impulso tras tres años en el

12 Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

13 Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.

14 Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

15 Cfr. En este sentido, Ferrari, G. F., «La dimensión de los ayuntamientos en Italia y la laboriosa evolución del instituto de la fusión entre ayuntamientos», en *REGAP: Revista galega de administración pública*, 2014, Número 47, p. 171.

limbo, según noticias de hace escasas tres semanas¹⁶. Además, existen dinámicas territoriales complementarias como la segregación y creación de nuevos municipios, que enriquecen el debate sobre la reorganización territorial.

En Galicia, el proceso de fusión de los Ayuntamientos de Oza dos Ríos y Cesuras representa un caso reciente de reorganización municipal que, aunque no puede considerarse plenamente ejemplar en términos de procedimiento, constituye la primera experiencia de esta naturaleza desde la integración de Acevedo do Río en el Ayuntamiento de Celanova en 1968. Esta fusión fue la última, si bien, ya existían las mismas motivaciones en el planteamiento de la misma, así el BOE de 28 de noviembre de 1967 decía *«tramitado el oportuno expediente, en él consta que se ha concedido audiencia a las Corporaciones municipales interesadas y a la Diputación Provincial de Orense, y resulta acreditada la existencia de notorios motivos de necesidad económica y administrativa como fundamento de la incorporación proyectada, de conformidad con lo establecido en el artículo catorce, en relación con el artículo trece c), de la Ley de Régimen Local»*¹⁷. Es decir, la problemática, y su tratamiento procedimental, ya es preexistente a las modernas fusiones que estudiaremos a continuación.

Este proceso se desarrolló en un marco jurídico marcado por la coexistencia de disposiciones autonómicas y estatales con ciertos elementos de contradicción, cuyo alcance y resolución todavía están sujetos al pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. En este contexto, resulta razonable reconocer que las posibles deficiencias procedimentales observadas pueden ser comprendidas y justificadas, dado el carácter pionero y la complejidad normativa que condicionaron la ejecución de la fusión¹⁸.

La fusión de Oza y Cesuras en Galicia (2013) se realizó con objetivos parecidos, pero enfrentó mayores obstáculos para armonizar servicios y construir una identidad común. Pese a los ahorros presupuestarios obtenidos, las expectativas en mejora de calidad de vida no se cumplieron plenamente debido a la escasa participación social y la persistencia de rivalidades históricas. La opinión pública se mostró dividida, y las diferencias en infraestructuras y servicios provocaron quejas y demandas de inversión diferencial, complicando la integración social y funcional del nuevo municipio¹⁹.

La fusión de Cerdedo y Cotobade, formalizada en 2016, fue impulsada como respuesta a la despoblación y la necesidad de racionalizar recursos en dos municipios rurales con poblaciones reducidas. En el basamento de esta fusión encontramos el criterio aplicado al exponerse en el Decreto de apro-

16 <https://www.hoy.es/extremadura/don-benito-villanueva-dejan-lado-fusion-20250813072540-nt.html>

17 BOE de 28 de noviembre de 1967. p. 16451.

18 Vid. En este sentido, Op. Cit. De Diego Gómez, A., La fusión de ayuntamientos..., p. 476.

19 https://www.lavozdegalicia.es/noticia/coruna/oza-cesuras/2023/02/05/oza-cesuras-diez-anos-fusion-polarizo-vecinos/0003_202302G5P11991.htm

bación que *«la fusión voluntaria entre los municipios de Cerdedo y Cotobade está fundamentada en consideraciones de orden geográfico y económico y en la estimación por ambos municipios de que de la alteración se derivarán importantes ventajas en cuanto a la prestación de servicios, así como la adquisición de nuevos y más cuantiosos ingresos por parte de otras administraciones públicas que de los que puedan adquirir por separado.*

*Como consecuencia de la fusión se procederá a la integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios, incluyendo los medios personales, materiales y económicos del municipio fusionado. A estos efectos, está prevista la adecuación de las estructuras organizativas, de personal y de recursos resultantes para su nueva situación. De la ejecución de las citadas medidas no podrá derivarse incremento alguno de la masa salarial. El nuevo municipio se subroga en todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios»*²⁰.

Desde el punto de vista administrativo, este proceso permitió una reducción de costes y una gestión más coordinada de los servicios públicos, facilitando el acceso a fondos y programas autonómicos. No obstante, como señala De Diego, *«lo que sí es verdad es que no hay una voluntad política decidida para acometer verdaderamente el proceso de fusiones de Ayuntamientos como entiendo que deberían ser y dejo constancia en el presente, es decir, organizadas, programadas, estudiadas, consensuadas, pero finalmente forzosas, porque cualquier proceso voluntarista supondría, de darse, la aparición de fusiones más por cuestiones de empatía que de racionalización y sostenibilidad, así como la incentivación económica ha resultado, tradicionalmente, un auténtico fracaso tanto en nuestro país como, por ejemplo, en Francia, donde ya se intentó sin ningún éxito, la prueba son los más de 36.000 Ayuntamientos con que cuenta aún el país vecino, de ahí que en la fusión de provincias hayan actuado tal y como yo propongo para los municipios, es decir, de forma organizada y programada, pero forzosa, anunciando que ese camino lo van a seguir con el resto de su Administración Local»*²¹.

Estos beneficios financieros no se tradujeron automáticamente en mejoras sociales o económicas profundas. La consolidación de identidades locales distintas representó un reto, generando resistencias y tensiones internas que evidencian que la cohesión social no es una consecuencia inmediata de la fusión.

A nivel social, aunque inicialmente hubo escepticismo y temores sobre la pérdida de la identidad local, con el tiempo la aceptación ha aumentado, aunque permanece una demanda constante de mayor transparencia y par-

20 Decreto 134/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba la fusión voluntaria de los municipios de Cerdedo y Cotobade y se constituye el municipio de Cerdedo-Cotobade. DOG Núm. 197 Lunes, 17 de octubre de 2016, p. 46900.

21 Op. Cit. De Diego Gómez, A., *La fusión de ayuntamientos...*, p. 476.

ticipación en la gestión. En términos prácticos, el municipio fusionado logró estabilizar su financiación y afrontar inversiones que antes eran inviables, aunque sin cambios significativos en la dinámica demográfica ni en la generación de empleo²².

En contraste, la propuesta actual de fusión entre Don Benito y Villanueva de la Serena representa un caso singular por tratarse de municipios conurbados y de mayor tamaño, lo que en principio podría haber supuesto la percepción de beneficios y sinergias. El pasado 20 de febrero de 2022, los ciudadanos de Don Benito y de Villanueva de la Serena, aprobaron continuar con el proceso de fusión de ambos municipios, con un 90,5 % de los votos a favor en Villanueva de la Serena y un 66,3 % de votos a favor en Don Benito²³. Pese al resultado de esta votación y de la aprobación del protocolo General de Actuación en materia de impulso y apoyo al proceso de fusión de los Ayuntamientos de Don Benito y Villanueva de la Serena (Badajoz), como ya hemos dicho, este proyecto de fusión ha quedado suspendido en actualidad.

Finalmente, es importante mencionar que en Andalucía han surgido fenómenos contrapuestos, como la creación de nuevos municipios mediante segregaciones, que responden a demandas de autonomía local y reflejan tensiones entre la eficiencia administrativa y la preservación de identidades municipales. Estos movimientos, aunque no son fusiones, complementan el análisis sobre la complejidad de la reorganización territorial en España.

La doctrina y la experiencia práctica coinciden en que, aunque las fusiones pueden aportar beneficios administrativos y económicos, el impacto social es complejo y depende en gran medida de la gestión participativa y de la sensibilidad hacia las identidades locales. La resistencia social a perder la autonomía y la identidad es un factor recurrente que debe abordarse mediante procesos transparentes, consultas ciudadanas y estrategias integradoras. Asimismo, los beneficios económicos no se traducen automáticamente en desarrollo local o revitalización demográfica, siendo necesaria una planificación estratégica que incluya aspectos sociales, económicos y culturales para que la fusión sea realmente efectiva y sostenible.

III. Implicaciones constitucionales de la fusión

La fusión de municipios en España constituye un fenómeno jurídico-administrativo de gran complejidad, que trasciende ampliamente su dimensión meramente técnica o administrativa, para situarse en el núcleo mismo de la organización territorial del Estado y la configuración del régimen local con-

22 <https://www.farodevigo.es/pontevedra/2018/01/19/fusion-cerdedo-cotobade-cumple-ano-16107497.html>

23 Resolución de 10 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Protocolo General de Actuación en materia de impulso y apoyo al proceso de fusión de los Ayuntamientos de Don Benito y Villanueva de la Serena (Badajoz).

forme a los preceptos constitucionales. Este proceso, aunque no frecuente, suscita debates doctrinales intensos en torno a la salvaguarda de los derechos constitucionales de las entidades locales y la adecuación de la administración pública a criterios de eficiencia, sostenibilidad y coherencia territorial.

El punto de partida para cualquier análisis debe ser la autonomía local, principio cardinal inscrito en la Constitución Española de 1978, que otorga a los municipios un estatus constitucional autónomo dentro del Estado autonómico. En concreto, los artículos 137 y 140 de la Carta Magna constituyen la piedra angular sobre la que se asienta el reconocimiento jurídico-político del municipio como sujeto de derechos y deberes en la esfera territorial.

El proceso de reorganización territorial de los municipios, incluyendo la fusión de ayuntamientos, debe analizarse en el marco del modelo autonómico español y de la autonomía local consagrada en la Constitución de 1978. El primer artículo constitucional establece la organización territorial del Estado, distinguiendo tres tipos de Administraciones Públicas territoriales: el Estado, las provincias y los municipios. A esta estructura se suma, de manera singular, la Comunidad Autónoma, que constituye un ente intermedio con autonomía política reconocida en el Capítulo III del Título VIII y cuyo derecho a la autogestión se reconoce en el artículo 2, al garantizar el autogobierno de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española. Este marco normativo subraya que cualquier proceso de modificación territorial, como la fusión de ayuntamientos, debe articularse respetando la autonomía local dentro de los límites de la soberanía nacional y la unidad del Estado.

La autonomía local, reconocida en los artículos 137 y 140 de la Constitución, establece que los municipios constituyen la base de la organización territorial del Estado y gozan de personalidad jurídica propia, con competencias para gestionar los intereses locales de acuerdo con los principios de autogobierno. La jurisprudencia constitucional ha subrayado que esta autonomía, aunque inferior en rango a la autonomía política de las Comunidades Autónomas, es un elemento esencial del sistema territorial, que garantiza la capacidad de los municipios para adoptar decisiones sobre su organización interna y sobre la prestación de servicios a la ciudadanía. En este sentido, cualquier proceso de fusión de municipios requiere no solo la aprobación de los órganos competentes, sino también la participación de la ciudadanía afectada, de manera que se respeten los principios de legitimidad democrática y de autogobierno local.

El Tribunal Constitucional, a través de sentencias como la STC 32/1981, ha definido la distribución del poder público en España como vertical, estableciendo que el Estado es titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas ejercen autonomía política, y los municipios y provincias gozan de autonomía administrativa. Esta jerarquía implica que la reorganización territorial municipal, incluida la fusión de ayuntamientos, debe garantizar un equilibrio entre los intereses locales y la coherencia del Estado en su conjunto. Por ello, la

autonomía local no es absoluta: está condicionada por la Constitución, por las leyes estatales y autonómicas, y por la necesidad de preservar la unidad de la Nación y la solidaridad entre territorios.

La experiencia reciente de fusiones municipales en España, como las que hemos señalado anteriormente, ilustra las dificultades prácticas de articular estos principios. Aunque el proceso no fue completamente ejemplar, constituyó la primera fusión municipal en la región desde 1968. Estos supuestos evidencian que los errores procedimentales son comprensibles dado el carácter pionero de la experiencia, pero también pone de relieve la necesidad de establecer procedimientos claros que garanticen la participación ciudadana, la transparencia administrativa y el respeto a la autonomía local.

Desde la perspectiva doctrinal, la autonomía local y la reorganización municipal se inscriben dentro del modelo autonómico español, caracterizado por un equilibrio entre unidad y diversidad territorial. Mientras las Comunidades Autónomas ejercen autonomía política y legislativa, los municipios gozan de autonomía administrativa, con capacidad para organizar sus servicios y recursos. La Constitución reconoce que esta autonomía no es uniforme: los municipios pueden diferir en tamaño, competencias y estructura, siempre dentro del marco constitucional, lo que permite cierta flexibilidad para procesos de fusión o reestructuración territorial.

En consecuencia, la fusión de ayuntamientos debe ser entendida como un instrumento de reorganización territorial que combina eficiencia administrativa con respeto a la autonomía local y a la participación ciudadana. La experiencia gallega demuestra que, aunque la legislación y la práctica puedan presentar dificultades, el principio constitucional de autonomía local constituye la guía fundamental para garantizar que estos procesos se realicen con legitimidad democrática, en coherencia con el Estado de las Autonomías y la unidad de la Nación.

La doctrina constitucional ha venido desarrollando esta autonomía como un derecho fundamental de *facto* y un principio organizativo cuya esencia radica en que el municipio no es un simple ente administrativo, sino un sujeto político esencial para la democracia local, que articula la participación directa de los ciudadanos en la gestión pública cercana y efectiva. En esta línea, la autonomía local se entiende como *«el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes»*²⁴. Esta autonomía se traduce, en términos prácticos, en la capacidad del municipio para establecer y modificar su organización interna, gestionar sus competencias y recursos propios, y mantener órganos de gobierno legítimamente electos que representen la voluntad ciudadana local.

24 Carta Europea de la Autonomía Local (1985).

No obstante, esta autonomía no goza de un carácter absoluto o ilimitado, sino que debe ser entendida en el contexto de un Estado social y democrático de Derecho, donde la administración territorial debe responder también a otras necesidades y principios constitucionales, tales como la eficacia, la sostenibilidad financiera y la cohesión territorial. Aquí reside el conflicto esencial: la tensión entre la autonomía local y la racionalización del mapa municipal, que se presenta como una solución para resolver problemas estructurales derivados de la excesiva fragmentación territorial, la debilidad financiera y la insuficiencia en la prestación de servicios públicos locales. En palabras de Copano-Ortiz, *«la normativa sobre autonomía local concede a los municipios la potestad de autoorganización de su territorio, ya sea de forma desconcentrada o descentralizada. Esto supone una verdadera oportunidad para mejorar y acercar la acción administrativa a la población, ser más eficientes en la prestación de los servicios públicos y facilitar la participación ciudadana; sin embargo, también supone asumir responsabilidades y obligaciones en relación a la ordenación territorial de su municipio»*²⁵.

Este choque de principios exige un delicado equilibrio. La fusión de municipios, entendida como la extinción de varias entidades municipales para formar una única nueva, puede representar una restricción importante a la autonomía local, al suponer la desaparición de entes con personalidad jurídica propia, la disolución de sus órganos de gobierno y la transformación de las identidades territoriales y políticas de las comunidades afectadas. En este sentido, el profesor Luciano Parejo²⁶ nos advierte que el canon jurídico aplicable para dirimir los conflictos que surgen en defensa de la autonomía local frente a leyes estatales se encuentra estrictamente delimitado por los preceptos constitucionales, en particular los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución Española. Dichos artículos establecen un «contenido mínimo» que protege la garantía institucional de los entes locales y que debe ser entendido como definitorio de los elementos esenciales o del «núcleo primario» de su autogobierno. Este enfoque se fundamenta en la inexistencia de una predeterminación por parte del constituyente sobre el contenido concreto de la autonomía local; en consecuencia, corresponde al legislador, dentro del margen de libertad otorgado por la Constitución, definir las materias que integran este núcleo indisponible de autogobierno.

No obstante, esta libertad inicial de configuración legislativa no es ilimitada. El legislador no puede establecer un contenido de la autonomía local que resulte incompatible con el marco general definido en los artículos 137, 140 y 141 CE, bajo pena de incurrir en inconstitucionalidad. En particular, cualquier regulación que disminuya la capacidad decisoria de los entes loca-

25 COPANO-ORTIZ, LUIS (2018). «Autonomía Local, Organización Territorial y Segregación municipal». *Revista de Estudios Andaluces*, núm.35, p. 96.

26 Cfr. En este sentido, PAREJO ALFONSO, L., «Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, N.º 309, 2009, p. 50.

les respecto de asuntos de su interés por debajo del umbral mínimo constitucionalmente garantizado vulnera la esencia misma de su autogobierno. La protección de este núcleo mínimo asegura que los municipios y provincias puedan participar efectivamente en la gestión de los asuntos que les competen, consolidando así su existencia como instituciones autónomas con capacidad real de autogobierno, y no como meros órganos administrativos subordinados.

De este modo, los conflictos normativos entre la legislación estatal y la autonomía local deben resolverse atendiendo a estos principios, garantizando que la intervención del legislador respete el contenido esencial de la autonomía municipal y provincial, tal como lo exige la Constitución. Esta protección del núcleo primario constituye un pilar fundamental para el mantenimiento de la estructura territorial del Estado y la legitimidad de las instituciones locales dentro del modelo autonómico español. La jurisprudencia constitucional ha tenido que intervenir en numerosas ocasiones para delimitar el alcance y los límites de esta restricción a la autonomía local.

El Tribunal Constitucional ha reconocido que la autonomía municipal puede ser objeto de limitaciones cuando tales limitaciones respondan a motivos legítimos de interés general, siempre que se respeten los límites constitucionales que protegen el núcleo esencial de dicha autonomía. Entre estos límites constitucionales, la doctrina y la jurisprudencia coinciden en destacar tres requisitos básicos: en primer lugar, la imposibilidad de eliminar o vaciar de contenido el núcleo esencial de la autonomía municipal, que implica la capacidad de autogobierno y representación local; en segundo lugar, la necesidad de que los procedimientos para la fusión se desarrollen con plenas garantías democráticas, asegurando la participación y el respeto a la voluntad de las comunidades afectadas; y en tercer lugar, la justificación objetiva y proporcional de la medida, que debe sustentarse en criterios claros, razonables y proporcionados que persigan fines legítimos de interés general.

Estos requisitos adquieren especial relevancia porque *«el régimen jurídico de los entes locales no es "intracomunitario" ni "extracomunitario", sino "bifronte", en consonancia con la estructura territorial de España (art. 137 CE), que "concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado" (STC 82/1982, de 21 de diciembre, FJ 4). El Estado y las Comunidades Autónomas comparten la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE)»*²⁷. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que «la reorganización municipal no puede suponer una merma sustancial en la partici-

27 STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1792-2014.

pación democrática ni en la capacidad de autogobierno local»²⁸, poniendo así un freno a posibles decisiones arbitrarias o impuestas sin un adecuado respaldo social y jurídico.

Desde la perspectiva del derecho administrativo, la fusión de municipios se contempla también como un instrumento de política pública orientado a mejorar la gobernanza territorial. La fusión puede contribuir a superar la dispersión y fragmentación administrativa, logrando entidades con mayor capacidad técnica, financiera y política para gestionar competencias y ofrecer servicios de calidad a la ciudadanía. La profesionalización de la administración local, la optimización del gasto público y la capacidad para desarrollar políticas públicas integradas constituyen razones sólidas para promover procesos de fusión.

El proceso de fusión de municipios debe llevarse a cabo con un enfoque técnico riguroso y una visión integral. No se trata simplemente de sumar territorios o poblaciones, sino de analizar cuidadosamente los efectos sociales, culturales, económicos y políticos que puede generar la reorganización. Además, es necesario diseñar mecanismos que garanticen la cohesión territorial y aseguren que todas las poblaciones implicadas estén adecuadamente representadas. La planificación territorial, por tanto, debe tener en cuenta la preservación de las identidades locales, la participación de la ciudadanía y la legitimidad democrática del proceso.

Para que la fusión sea efectiva y aceptada, es fundamental incluir procedimientos participativos y consultas que permitan a los ciudadanos expresar su opinión y brindar a las administraciones la posibilidad de justificar la conveniencia y necesidad del cambio. La transparencia en la información, la comunicación previa y el diálogo constante con la población son elementos esenciales para que la reorganización se perciba como legítima y para evitar conflictos sociales que puedan afectar la gobernabilidad local.

Adicionalmente, la doctrina destaca la importancia de que la fusión municipal se enmarque dentro de una política territorial más amplia, coherente y coordinada, que contemple no sólo la eficiencia administrativa sino también la cohesión social y territorial. Así, como indica De Diego, *«le correspondería a cada Comunidad Autónoma la elaboración de los mapas de competencias y de planta así como aprobar los ámbitos geográficos de actuación, toda vez que sería un procedimiento que debería estar muy pegado a la realidad para resultar exitoso y son estas Comunidades las que mejor conocen las particularidades, idiosincrasia, lazos comunes de unión, y en algunos casos de separación, de los distintos pueblos para su inclusión concreta en unos ámbitos o en otros para que resulte pacífica la fusión en la que, al final, debe acabar todo este proceso»*²⁹.

28 STC 54/2017, de 11 de mayo

29 Op. Cit. DE DIEGO GÓMEZ, A., La fusión de ayuntamientos..., p. 473.

En definitiva, la fusión de municipios, desde la perspectiva constitucional y administrativa, representa un mecanismo complejo que debe ser abordado con extremo rigor y respeto a los derechos fundamentales. La autonomía local, entendida como un derecho con contenido sustantivo y estructurador, debe preservarse y limitarse únicamente cuando existan razones objetivas y proporcionadas que garanticen la protección del interés general, la participación democrática y la legitimidad de las entidades locales.

3.1. Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016: un pronunciamiento clave

Como ya hemos visto, la fusión de municipios en el ordenamiento jurídico español constituye una cuestión que trasciende la mera reorganización administrativa, insertándose en el ámbito fundamental de la autonomía local reconocida constitucionalmente y en la configuración política del Estado autonómico. Este fenómeno, que en apariencia podría entenderse como un procedimiento técnico para mejorar la eficiencia en la gestión pública, debe analizarse desde la perspectiva de los principios constitucionales y administrativos que rigen la organización territorial, la distribución de competencias y la garantía de los derechos fundamentales en el ámbito local.

Tribunal Constitucional ha resuelto únicamente cuatro recursos: la sentencia 41/2016, de 3 de marzo, interpuesta por la Asamblea de Extremadura; la 111/2016, de 9 de junio, presentada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía; la 168/2016, de 6 de octubre, promovida por el Gobierno del Principado de Asturias; y la 180/2016, de 20 de octubre, interpuesta por el Parlamento de Navarra.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) de 1985 estableció un marco amplio y flexible para el reconocimiento y la atribución de competencias locales, especialmente en el ámbito municipal. Este marco contemplaba tres vías principales: las competencias propias reconocidas por la ley sectorial (ya sea estatal o autonómica), las competencias delegadas y las cláusulas generales habilitantes, que permitían a los municipios desarrollar actividades y servicios adicionales relacionados con las necesidades de la comunidad.

Dentro de este esquema, las competencias propias eran especialmente relevantes, ya que se ejercían en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad del propio municipio, constituyendo la expresión más directa de la garantía institucional de la autonomía local. Además, las cláusulas generales de apoderamiento reflejaban la intención del legislador de no limitar estrictamente las competencias municipales a lo expresamente previsto por la ley sectorial.

La LRSAL introdujo reformas que modificaron este sistema competencial, generando una limitación significativa de las competencias municipales. Esta restricción afecta principalmente a las cláusulas generales habilitantes

y a los ámbitos en los que las leyes sectoriales pueden reconocer competencias propias, justificándose por la necesidad de ajustar las competencias locales a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera en función de los recursos disponibles. Respecto a las competencias propias, el Tribunal Constitucional ha validado el sistema mixto de atribución (por ley estatal o autonómica) establecido en la STC 214/1989. Según este esquema, el Estado, en ejercicio de su competencia básica sobre régimen local (art. 149.1.18 CE), puede definir los ámbitos materiales que configuran la garantía constitucional de la autonomía local, mientras que la determinación concreta de las competencias depende del legislador competente sobre cada materia o sector.

El problema central que plantea la LRSAL es la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado original del artículo 25.2 LBRL. Aunque el precepto mantiene un carácter abierto, algunas competencias, como las relativas a asistencia social, atención primaria e inspección sanitaria de ciertos sectores, han sido atribuidas expresamente a las Comunidades Autónomas y, por tanto, excluidas de los municipios, limitando de manera concreta la garantía constitucional de autonomía local.

El Tribunal Constitucional analiza y resuelve esta cuestión partiendo de la premisa de que la eliminación de ciertas materias que antes se incluían en el artículo 25.2 de la LBRL, como consecuencia de la reforma introducida por la LRSAL, no vulnera la garantía constitucional de la autonomía local. Esta modificación no implica que el legislador quede impedido de reconocer competencias en dichos ámbitos, sino que ahora no existe obligación de hacerlo. En este sentido, el legislador sectorial competente sigue conservando la facultad de asignar «poder local» en esas áreas, siempre dentro de los límites establecidos por la normativa vigente.

No obstante, para que esta facultad pueda ejercerse, es preciso subrayar que el legislador debe ajustarse a las exigencias introducidas en el artículo 25 mediante el reformulado apartado 3 y los nuevos apartados 4 y 5. Dichas exigencias incluyen la obligación de evaluar la conveniencia de la atribución de competencias conforme a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; la necesidad de elaborar una memoria económica que refleje dicha evaluación; la garantía de que se dispongan los recursos suficientes para el ejercicio de la competencia; la obligación de evitar incrementos indebidos del gasto público; y la certeza de que no se produzca una duplicidad en la atribución de la misma competencia a otra Administración.

El Tribunal Constitucional considera que este marco más riguroso no constituye un reproche constitucional, sino que refleja una opción política del legislador básico. El objetivo es prevenir que se reconozcan competencias locales mediante cláusulas generales, ambiguas o indeterminadas, y evitar la atribución de responsabilidades sin un análisis previo del impacto económico que suponen. De este modo, la regulación busca asegurar que cualquier

transferencia de competencias locales se realice de manera responsable, eficiente y compatible con los recursos disponibles, garantizando al mismo tiempo la claridad y seguridad jurídica en la distribución de competencias entre las distintas Administraciones Públicas.

3.2. Participación ciudadana: instrumento de legitimación democrática

No obstante, la voluntariedad de los órganos representativos no puede entenderse de forma aislada sin la efectiva participación ciudadana. La participación de los vecinos en los procesos de fusión municipal es un instrumento indispensable para dotar al proceso de legitimidad democrática y transparencia, elementos clave en cualquier Estado social y democrático de Derecho.

La participación ciudadana no solo se limita a una mera fase informativa sino que debe desplegarse en múltiples mecanismos que permitan a la población conocer con detalle las razones que motivan la fusión, los beneficios potenciales y también los riesgos o inconvenientes asociados, además de facilitar la expresión de opiniones, inquietudes y propuestas. Como precisa Luciano Parejo, *«la doble dimensión estática o constructiva (organización en sentido estricto o estructura) y dinámica o de funcionamiento interno (organización en sentido amplio), tanto más cuanto que de la segunda depende la igualdad y efectividad esenciales del derecho fundamental de los ciudadanos —en su calidad de vecinos y, por tanto, miembros de la corporación territorial) a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes (en primer o segundo grado); dependencia que, además, actualiza la competencia estatal transversal para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales ex art. 149.1.1 CE)»*³⁰.

Las legislaciones autonómicas, conscientes de esta realidad, han establecido diversos mecanismos para fomentar y garantizar la participación popular:

- Información pública: Publicación de informes técnicos, estudios jurídicos y evaluaciones económicas, accesibles para toda la ciudadanía, que faciliten el conocimiento profundo del proceso y sus implicaciones.
- Audiencias públicas y consultas: Realización de foros abiertos, reuniones vecinales, y consultas públicas que permiten la expresión directa de los ciudadanos, promoviendo el debate democrático.
- Mecanismos consultivos: En ciertos casos se convocan referéndums o consultas no vinculantes, con el objetivo de sondear la opinión popular antes de la adopción de la decisión definitiva.

30 Op. Cit. PAREJO ALFONSO, L., Autonomía Local, Régimen..., p. 52.

Por citar ejemplos normativos, la Ley de Administración Local de Galicia establece explícitamente la obligación de informar públicamente sobre los proyectos de fusión y promover procesos participativos, procurando asegurar un respaldo social amplio y fundamentado. Del mismo modo, la normativa autonómica de Castilla y León incorpora la exigencia de elaborar planes directores con participación ciudadana, reflejando un compromiso claro con la transparencia y el diálogo social. Estos instrumentos no solo cumplen una función democrática, sino que, además, facilitan la identificación de problemas concretos, la adaptación de las soluciones a las necesidades reales de las comunidades y la mitigación de posibles conflictos posteriores a la fusión.

3.3. Dificultades y retos en la aplicación práctica del principio de voluntariedad y participación

A pesar de la consolidación teórica y normativa de la voluntariedad y la participación ciudadana como principios rectores, en la práctica su aplicación enfrenta importantes desafíos que merecen ser analizados en profundidad.

Uno de los principales obstáculos es la desigualdad en capacidades técnicas y económicas entre los municipios, especialmente cuando se trata de entidades locales pequeñas que carecen de recursos para elaborar estudios técnicos, análisis jurídicos o realizar negociaciones complejas. Esta desigualdad puede traducirse en un desequilibrio en el proceso de negociación, donde municipios con mayor capacidad de gestión o financiación imponen sus condiciones, poniendo en riesgo la equidad y la representatividad del acuerdo final.

Asimismo, la resistencia al cambio constituye un reto significativo. La percepción de pérdida de identidad local, miedo a la dilución de tradiciones o la disminución de la presencia política propia puede generar oposiciones sociales y políticas intensas que dificultan la consecución de acuerdos mayoritarios. La literatura jurídica ha destacado que la identidad local es un componente intangible pero esencial que debe ser valorado y protegido en los procesos de fusión, ya que su vulneración puede generar fracturas sociales y políticas que comprometan la gobernabilidad del nuevo municipio.

Además, no son infrecuentes los casos en que los mecanismos participativos resultan insuficientes o meramente formales, limitándose a cumplir requisitos legales sin un verdadero impacto en la toma de decisiones. Este déficit puede erosionar la confianza ciudadana en el proceso y alimentar percepciones de opacidad o exclusión, debilitando la legitimidad del proyecto.

Frente a estas dificultades, la administración pública tiene un papel esencial para garantizar el equilibrio, la transparencia y la equidad en estos procesos. Es fundamental que se provea a los municipios involucrados con apoyo técnico especializado, asesoramiento jurídico y recursos económicos que

faciliten la elaboración de estudios rigurosos y permitan una negociación equilibrada y fundamentada. Solo así se podrá garantizar que la voluntariedad y la participación ciudadana sean auténticas y no meros instrumentos formales.

En definitiva, la voluntariedad y la participación ciudadana se configuran como auténticos pilares constitucionales en el proceso de fusión de municipios, garantizando que la reorganización territorial se realice en consonancia con los principios democráticos, el respeto a la autonomía local y la legitimidad política. La doctrina y jurisprudencia coinciden en señalar que estos principios no son meros formalismos, sino condiciones esenciales para que la reorganización municipal sea jurídicamente válida, socialmente aceptada y políticamente sostenible.

IV. Conclusiones

1. Sobre la importancia constitucional de la voluntariedad en la fusión municipal.

La voluntariedad se configura como un pilar esencial para el respeto a la autonomía local, ya que garantiza que las decisiones sobre reorganización territorial emanen libremente de los órganos representativos municipales, evitando imposiciones externas que puedan vulnerar el derecho constitucional al autogobierno. El consentimiento expreso de los municipios afectados es indispensable para preservar la legitimidad democrática y la esencia del autogobierno local, tal y como ha sido reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por ende, cualquier proceso de fusión municipal que omita o menoscabe este principio corre el riesgo de generar tensiones políticas y sociales, al no respetar la voluntad democrática de las comunidades locales. La voluntariedad no solo protege la estructura jurídica de la autonomía local, sino que contribuye a la estabilidad institucional y a la aceptación social de los procesos de reorganización territorial.

2. Sobre el papel de la participación ciudadana como garantía de legitimidad.

La participación ciudadana se erige como un elemento imprescindible para dotar de transparencia y legitimidad democrática los procesos de fusión municipal. A través de mecanismos como la información pública, audiencias y consultas, se permite que la ciudadanía no solo conozca el proceso, sino que también participe activamente, manifestando sus opiniones y preocupaciones, lo que fortalece la calidad democrática y la confianza en las decisiones adoptadas. Asimismo, la participación contribuye a adaptar los procesos

de fusión a las realidades y necesidades concretas de las comunidades involucradas, minimizando conflictos futuros y asegurando que la reorganización territorial se base en un consenso social amplio. Por ello, la participación no debe ser entendida como un trámite formal, sino como un componente estructural, y completamente necesario, del proceso de fusión.

3. Sobre las dificultades prácticas en la aplicación del principio de voluntariedad.

Aunque teóricamente la voluntariedad es un principio ampliamente aceptado, en la práctica existen obstáculos que dificultan su efectiva implementación. La desigualdad en capacidades técnicas y económicas entre municipios puede generar desequilibrios en la negociación, dejando en situación de inferioridad a municipios pequeños que carecen de recursos para un análisis riguroso y una negociación equitativa, o para la participación vecinal.

Además, la resistencia social basada en el miedo a la pérdida de identidad local representa un desafío significativo para alcanzar consensos mayoritarios. Por ello, la voluntariedad debe acompañarse de políticas públicas que apoyen técnica y económicamente a los municipios, facilitando procesos equilibrados y consensuados y la correcta información de la ciudadanía.

4. Sobre la necesidad de mecanismos efectivos de participación.

Los mecanismos participativos deben trascender la mera formalidad y convertirse en procesos efectivos y significativos para la ciudadanía, pues la falta de impacto real de algunos procesos participativos puede erosionar la confianza ciudadana, generando desafección y resistencia social frente a las fusiones municipales.

Por ello, es imprescindible que las administraciones públicas diseñen y ejecuten estrategias participativas que sean inclusivas, accesibles y transparentes, garantizando que el sentir de la población sea tomado en cuenta en la toma de decisiones, lo que a su vez legitima y fortalece la gobernabilidad local posterior a la fusión.

5. Sobre el equilibrio entre autonomía local y racionalización administrativa.

La fusión municipal debe ser abordada desde una perspectiva que combine el respeto a la autonomía local con la necesidad de racionalizar y modernizar la administración pública local para garantizar la sostenibilidad y eficiencia en la prestación de servicios. Además, el respeto a la voluntariedad y la participación ciudadana no debe ser un obstáculo para la mejora de la gestión pública, sino una vía para que dicha mejora se realice con legitimidad y consenso.

Este equilibrio resulta totalmente necesario para fortalecer el sistema autonómico y democrático español, asegurando que las fusiones municipales contribuyan al bienestar general sin menoscabar la identidad ni la auto-gestión local, en línea con los principios constitucionales que rigen la organización territorial del Estado.

V. Propuestas de mejora

Incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de participación ciudadana relativos a la fusión de municipios.

La rápida evolución de la tecnología nos brinda un sinfín de oportunidades para fortalecer la participación ciudadana, especialmente en temas tan importantes como la fusión de municipios. Sin embargo, aún no hemos visto que estas oportunidades se implementen de manera sistemática en el ámbito local. Es necesario, por tanto, impulsar un nuevo modelo de participación vecinal, apoyado en herramientas digitales que faciliten una interacción más ágil, transparente y accesible entre la ciudadanía y la administración.

En primer término, es fundamental llevar al ámbito de la participación municipal los avances que ya se han adoptado de manera obligatoria en otros sectores, como la comunicación telemática con la Administración. La creación de plataformas digitales específicas permitiría que la población participe activamente desde las etapas iniciales del proceso de fusión, no solo a través de consultas o encuestas, sino también mediante foros deliberativos, sistemas de votación electrónica verificable o espacios para la aportación ciudadana estructurada.

Establecer estos canales dinámicos de participación ayudaría a que el sentir colectivo de la ciudadanía se refleje de manera continua a lo largo de todo el proceso, aumentando así la legitimidad democrática del mismo. Además, facilitaría una mejor comprensión del proceso, lo que podría disminuir las tensiones sociales que suelen surgir ante decisiones de reestructuración territorial de gran impacto. Para asegurar la seguridad jurídica y la eficacia de estos mecanismos, sería esencial desarrollar un marco normativo que regule su alcance, validez, garantías técnicas y transparencia. Este marco podría seguir la línea ya establecida por las normas de transparencia y gobierno abierto, consolidando la participación digital como un elemento clave en el funcionamiento municipal.

Una referencia clave que ilustra la viabilidad de estos sistemas es Decidim, una plataforma digital de participación ciudadana que fue impulsada inicialmente por el Ayuntamiento de Barcelona.

Este software es libre, auditable y modular, lo que permite a los ciudadanos involucrarse en procesos consultivos, propositivos y deliberativos a través

de consultas en línea, presupuestos participativos, encuestas, foros y votaciones verificables. La existencia y el éxito de Decidim demuestran que es totalmente posible crear entornos digitales seguros y transparentes donde la población pueda participar desde las etapas iniciales de procesos complejos, como la fusión de municipios, lo que fortalece la legitimidad democrática y ayuda a reducir posibles tensiones sociales. Incorporar una herramienta de este tipo —o una plataforma similar— facilitaría canalizar de manera efectiva el sentir colectivo y mantener el principio de transparencia que caracteriza las políticas públicas actuales.

VI. Referencias bibliográficas citadas, complementaria y webgrafía

ALMEIDA CERREDA, M. (2014). «El incierto futuro de los servicios sociales municipales», *Anuario de Derecho Municipal* 2013, 7, 201.

BOE de 28 de noviembre de 1967. p. 16451.

Carta Europea de la Autonomía Local (1985).

COPANO-ORTIZ, L. (2018). «Autonomía Local, Organización Territorial y Segregación municipal». *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 35.

DE DIEGO GÓMEZ, A., «La fusión de ayuntamientos, con especial referencia a Galicia», en *Revista Galega de Administración Pública* (REGAP) Núm. 47.

DOG Núm. 197 lunes, 17 de octubre de 2016, p. 46900.

FERRARI, G. F., «La dimensión de los ayuntamientos en Italia y la laboriosa evolución del instituto de la fusión entre ayuntamientos», en *REGAP: Revista galega de administración pública*, 2014, Número 47. <https://www.hoy.es/extremadura/don-benito-villanueva-dejan-lado-fusion-20250813072540-nt.html>

Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, que es el núm. 32 de la «Colección Informes de la Presidencia del Gobierno», Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1981.

IV Conferencia Trilateral, 28-29 de noviembre 2002, Madrid, Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España Madrid, noviembre de 2002

Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.

Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1993). «La carta europea de la autonomía local y el ordenamiento local español». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2011). «Las competencias propias de las Corporaciones locales». En S. Muñoz Machado (Ed.), *Tratado de Derecho municipal* (3.ª ed., Vol. I, pp. 239-301). Madrid: Iustel

PAREJO ALFONSO, L., «Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, N.º 309, 2009.

PAREJO ALFONSO, L. (2011). «La autonomía local en la Constitución española». En S. Muñoz Machado (Ed.), *Tratado de Derecho municipal* (3.ª ed., Vol. I, pp. 47-210). Madrid: Iustel.

Resolución de 10 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Protocolo General de Actuación en materia de impulso y apoyo al proceso de fusión de los Ayuntamientos de Don Benito y Villanueva de la Serena (Badajoz).

SOSA WAGNER, F. (2005). *Manual de Derecho Local* (9.ª ed.). Cizur Menor, Navarra: Thomson-Aranzadi.

STC 4/1981 de 2 de febrero de 1981. ECLI:ES:TC:1981:4.

STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016.

STC 54/2017, de 11 de mayo.

VELASCO CABALLERO, F. (2022). «Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*.

VELASCO CABALLERO, F. (2014). «La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local». En M.J. Domingo Zaballos (Ed.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios* (pp. 43-82). Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

VELASCO CABALLERO, F. (2015). «Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local». *Anuario de Derecho Municipal 2014*, Marcial Pons, 21-53.

COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES Y CONSTITUCIÓN: LA RECONDUCCIÓN AL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA REFORMA DE 2013 DE LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

Luis Míguez Macho

*Catedrático de Derecho administrativo
Instituto de Estudos e Desenvolvimento de Galicia
Universidade de Santiago de Compostela*

Sumario: I. Introducción. II. El sistema de atribución de competencias a las entidades locales antes de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. 2.1. Legislación general de régimen local y legislación sectorial. 2.2. Las competencias propias de los municipios. 2.3. Las competencias propias de las provincias. III. La crítica al anterior sistema de competencias locales. 3.1. Las llamadas «competencias impropias» de los municipios. 3.2. Las duplicidades competenciales. IV. El sistema de atribución de competencias a las entidades locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. 4.1. Las limitaciones a la asunción de competencias no atribuidas específicamente por norma con rango de ley. 4.1.1. La limitación de la cláusula general de competencia. 4.1.2. La derogación del artículo 28 de la Ley reguladora de las bases del régimen local. 4.2. La reformulación de la lista de materias de interés municipal y las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias. 4.2.1. La nueva lista de materias de interés municipal. 4.2.2. Las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias. 4.3. El nuevo papel de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. Introducción

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, se presenta en su preámbulo como una reforma de la legislación básica de régimen local fundamentada en la actual redacción del artículo 135 de la Constitución, que consagra la estabilidad presupuestaria

como principio rector de la actuación de todas las administraciones públicas españolas (Font i Llovet y Galán Galán, 2014, pp. 13 y ss.). Entre las medidas que introdujo la reforma para garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades locales en ese marco de estabilidad presupuestaria, destaca especialmente la reordenación del sistema de competencias de aquéllas tal como estaba configurado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que, a su vez, se fundamentaba en la temprana doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de autonomía local y sus consecuencias en el plano competencial.

El preámbulo de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local identifica dos objetivos principales de esa reordenación. Por una parte, la aplicación del principio «una Administración una competencia», para evitar los solapamientos competenciales entre administraciones hasta entonces existentes. Según el propio preámbulo, la duplicidad en la prestación de servicios y en el ejercicio de las competencias «hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones Públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos». Asimismo, esto tendría también repercusiones sobre las propias haciendas locales, pues «en un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera».

El otro objetivo sería evitar que «los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones». El legislador se marcaba el propósito de que las entidades locales no volviesen a asumir competencias que no les atribuya la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, el preámbulo de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local señala que «sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública».

Como complemento de lo anterior, la reforma se ocupa también del régimen de delegación de competencias en los municipios, supeditando ésta a que vaya acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria.

Otro de las claves de la reordenación competencial operada es el reforzamiento de las funciones de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, de acuerdo con la configuración constitucional de la provincia como entidad local «determinada por la agrupación de municipios» (artículo 141.1 de la Constitución). A éstas se les encomienda la coordinación de determinados servicios

mínimos en los municipios con población inferior a veinte mil habitantes, así como la prestación en este tipo de municipios de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica y contratación centralizada, y se les atribuye una participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros y en las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las comunidades autónomas, de los procesos de fusión de municipios.

Para analizar de una manera sistemática esta importante reordenación del sistema de competencias de las entidades locales y su encaje en el marco constitucional, se desarrollará en primer lugar una síntesis de la situación anterior a la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Así, se expondrá la relación entre legislación general de régimen local y legislación sectorial en la determinación de las competencias de las entidades locales tal como se venía entendiendo hasta esta reforma, al igual que el régimen que existía para la atribución de competencias propias a municipios y provincias. A continuación, se abordarán las críticas a este sistema competencial, que se centran, tal como destaca el preámbulo de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en las que se ha dado en llamar «competencias impropias» municipales y en las duplicidades competenciales que se estarían produciendo.

Sentada esta base, se entrará ya a estudiar la reforma, a través de cuatro puntos: la modificación de los principios generales de la atribución de competencias a las entidades locales consagrados en el artículo 2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local; las limitaciones que se introducen a la posibilidad de que las entidades locales, y, en particular, los municipios, asuman competencias que no les han sido atribuidas específicamente por la ley, limitaciones que afectan a la cláusula general que recogía el apartado primero del artículo 25 de la Ley de bases y al antiguo artículo 28 de la misma (que fue totalmente derogado); la reformulación de la lista de materias de interés municipal del apartado segundo del artículo 25, así como las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias; y el nuevo papel que se atribuye a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes. Ese estudio irá acompañado de una reflexión crítica sobre el sistema competencial resultante y de las conclusiones que se pueden extraer del análisis realizado.

II. El sistema de atribución de competencias a las entidades locales antes de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local

2.1. Legislación general de régimen local y legislación sectorial

Como es bien conocido, la Constitución española de 1978 reconoce la autonomía de municipios y provincias para la gestión de sus respectivos

intereses, pero no llega ni a esbozar siquiera las competencias de las entidades locales, de manera que esta tarea se remite por completo al legislador ordinario. En este marco constitucional, se venía entendiendo que es el legislador ordinario, estatal o autonómico, según el reparto de competencias que rige entre estas dos instancias de nuestra organización territorial, quien determina en qué va a consistir exactamente esa participación, teniendo en cuenta los posibles intereses supralocales concurrentes en el sector o actividad de que se trate.

A su vez, hay que tener en cuenta que la regulación del régimen local es en sí misma una materia objeto de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Como consecuencia de la posición que ocupan las entidades locales en la organización territorial española, esa competencia no se atribuye de manera exclusiva a ninguna de las dos instancias superiores de aquélla, sino que es compartida. Los órganos generales del Estado se encargan de dictar las bases del régimen local, al amparo de la regla 18.ª del artículo 149.1 de la Constitución («bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas»), mientras que a las comunidades autónomas les corresponde el desarrollo de esas bases y la ejecución del conjunto de la normativa de régimen local, es decir, las funciones de tutela sobre las entidades locales que subsistan por su compatibilidad con la autonomía local. Todo ello sin perjuicio de que de manera excepcional los órganos generales del Estado puedan reservarse algunas de esas facultades ejecutivas por formar parte de lo básico (Sánchez Morón, 2011).

Esto plantea la cuestión de la relación entre la legislación general de régimen local y la legislación sectorial. Pues bien, en la concepción inicial de la Ley reguladora de las bases del régimen local, la primera diseñaba las líneas generales del sistema de competencias de las entidades locales en los términos que se explicarán a continuación, mientras que era la segunda la que realmente concretaba dichas competencias. La prevalencia de la legislación sectorial se consideraba inevitable porque la legislación general de régimen local no goza de rango supralegal en nuestro ordenamiento jurídico, a pesar de ciertos intentos doctrinales por otorgárselo sobre la base de su carácter de desarrollo directo del principio constitucional de autonomía local (Parejo Alfonso, 2011, pp. 141-142). Con todo, esta prevalencia no era absoluta, por dos motivos: en primer lugar, porque los principios y normas generales de régimen local pueden reclamar una superioridad sobre el resto de la legislación ordinaria en la medida en que reflejen el contenido que el Tribunal Constitucional ha atribuido al principio de autonomía local; en segundo lugar, la Ley reguladora de las bases del régimen local vincula al legislador autonómico debido a su carácter básico (Fuentetaja Pastor y Fernández Rodríguez, 2010, pp. 228 y ss.; Ortega Álvarez, 2011, pp. 418 y ss.).

Estas consideraciones son esenciales para interpretar correctamente el artículo 2.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, que en su redacción original establecía que «para la efectividad de la autonomía garan-

tizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

2.2. Las competencias propias de los municipios

Por lo que se refiere a los municipios, la Ley reguladora de las bases del régimen local recogía en su artículo 25.1 una cláusula de carácter general cuya redacción original decía lo siguiente: «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». Este precepto, aunque en apariencia sólo era un reconocimiento de la capacidad de los municipios para realizar actividades y prestar servicios públicos, se ha interpretado como una cláusula general de competencia sometida a dos límites, uno explícito, la presencia del interés de la comunidad local, y otro implícito, el respeto de las competencias estatales y autonómicas (Sosa Wagner, 2005, pp. 60-61; Carro Fernández-Valmayor, 1998, pp. 92-94).

Además de esta cláusula general, la Ley reguladora de las bases del régimen local contenía en el apartado 2 de su artículo 25 una lista de materias que la norma consideraba de interés de la comunidad vecinal y en las que, en consecuencia, la legislación estatal y autonómica tenía que atribuir necesariamente competencias a los municipios. Aquí hay que aplicar las reflexiones ya expuestas sobre la manera en que se entendía la relación entre la legislación general de régimen local y la legislación sectorial: en realidad, si esta última debía atribuir competencias a los municipios en las materias del artículo 25.2, no era sólo porque lo dijese este precepto, sino por la innegable presencia del interés local en todas ellas. Ahora bien, la concurrencia de un interés local obliga al legislador a dar una participación o intervención a los municipios en la gestión de las materias que nos ocupan, pero no garantiza ninguna exclusividad competencial sobre ellas y ni siquiera facultades decisorias propias (Lliset Borrell, 2001, pp. 496.497). En esta línea, el artículo 62 de la Ley reguladora de las bases del régimen local admite que «en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las Entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Admi-

nistración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final».

El diseño de las competencias municipales terminaba con el artículo 28 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, que habilitaba a los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas en una serie de ámbitos materiales (educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente) en los que el legislador consideraba conveniente que se sumasen los esfuerzos de todas las administraciones públicas territoriales. La legislación sectorial tenía que establecer las adecuadas medidas de coordinación, incluyendo, en su caso, la atribución de poderes específicos de coordinación sobre las actuaciones de los municipios a las instancias superiores de la organización territorial, para evitar que este desarrollo de actividades en concurrencia con otras administraciones condujese a duplicidades o contradicciones en la acción pública. Así lo reconoce expresamente el artículo 10.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, cuando dice que «procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas».

2.3. Las competencias propias de las provincias

La Ley reguladora de las bases del régimen local también contenía una cláusula general de atribución competencial en favor de las provincias de régimen común. Se encontraba en las letras c) y d) originales de su artículo 36, apartado 1, que reconocían competencia a las diputaciones provinciales para «la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal» y para «en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia». Pero, a diferencia de lo que ocurre con los municipios, la Ley reguladora de las bases del régimen local contenía en las letras a) y b) del mismo precepto dos supuestos que constituían verdaderas atribuciones competenciales concretas en favor de las diputaciones provinciales y no simples enunciaciones de materias que se entienden de interés provincial: «la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31» y «la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión».

Esta diferencia de las provincias con respecto a los municipios se explica por tratarse de las administraciones locales cuyo acomodo en el vigente sistema autonómico es más difícil, al hallarnos ante entidades de ámbito

territorial bastante extenso, como lo son también las comunidades autónomas. La solución prevista inicialmente por la Ley reguladora de las bases del régimen local para evitar colisiones entre el desarrollo de las comunidades autónomas y la supervivencia de las provincias como entidades locales era orientar a éstas hacia funciones de asistencia a los municipios, de acuerdo con su configuración constitucional como «corporaciones de corporaciones» (Ortega Álvarez, 2011, p. 416). Por ese motivo, el Tribunal Constitucional consideraba que las competencias de las letras a) y b) del artículo 36.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local eran el mínimo competencial indispensable sin el cual la garantía constitucional de la autonomía provincial se vería conculcada (sentencia 109/1998, de 21 de mayo, fundamento jurídico 2).

III. La crítica al anterior sistema de competencias locales

3.1. Las llamadas «competencias impropias» de los municipios

La primera gran crítica al sistema de competencias locales vigente antes de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local se centraba en las llamadas «competencias impropias» de los municipios. No es fácil determinar qué se entiende por «competencias impropias», pues se trata de un concepto más político que propiamente jurídico. En la práctica política local se usa para hacer referencia a aquellas competencias que impliquen una participación municipal en las competencias de otras administraciones públicas y que, a juicio de los responsables políticos locales, carecen de financiación adecuada: en ellas se incluirían, como ejemplos paradigmáticos, las competencias que ostentaban los municipios en relación con la participación en la gestión de la atención primaria de la salud [redacción original de la letra i) del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local] y con la cooperación con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos [redacción original de la letra n) del mismo precepto], o parte de las que venían ejerciendo en el ámbito de la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social [redacción original de la letra k) del precepto citado], en especial la prestación de servicios sociales especializados (Galán Galán, 2012; Velasco Caballero, 2012, pp. 26 y ss.).

Sin embargo, en el anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local que el Gobierno sometió (facultativamente) a dictamen del Consejo de Estado se manejaba una noción distinta de «competencias impropias», considerando expresamente como tales, en el nuevo

apartado 4 del artículo 7 de la Ley de bases del régimen local, aquellas competencias «distintas a las competencias propias y a las atribuidas por delegación». Esta definición se basaba en la consideración (incorrecta, como se dirá más adelante) de que sólo son competencias propias las que han sido objeto de atribución específica por norma con rango de ley, de manera que serían competencias impropias las que los municipios ejercían al amparo de la cláusula general del artículo 25.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local o al amparo del antiguo artículo 28 de ésta, como actividades complementarias de las de otras administraciones públicas, o incluso las que se desarrollan en ejercicio de la iniciativa pública local en la actividad económica, de acuerdo con los artículos 128.2 de la Constitución y 86.1 de la propia Ley reguladora de las bases del régimen local, cuando no tienen otra cobertura competencial más específica. No obstante, en la redacción final del proyecto que se envió a las Cortes se eliminó la expresión «competencias impropias», dada la evidente imprecisión de que adolece, puesta de manifiesto por el dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013 (núm. de expediente 567/2013).

En efecto, no hace falta un gran esfuerzo argumental para demostrar que la expresión «competencias impropias» es bastante desafortunada desde el punto de vista jurídico. Las competencias de los municipios y de las demás entidades locales, o son propias, y entonces se ejercen en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad de la entidad local, tal como establece el artículo 7.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, o son delegadas, y entonces se les aplica el régimen del artículo 27 de ésta (Velasco Caballero, 2014, p. 54; 2015, p. 33). Las competencias que suponen la participación municipal en el ejercicio de competencias de otras administraciones no escapan a esta consideración, pues o les vienen atribuidas por alguna ley, o les han sido expresamente delegadas o, en último término, encontraban cobertura en la cláusula general del artículo 25.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local o en el antiguo artículo 28 de esta o en la iniciativa pública local en la actividad económica. Y en estos últimos casos, nos hallaríamos a todos los efectos ante competencias propias ejercidas en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad del municipio, aunque faltase la atribución legal específica y sólo existiese la cobertura genérica que ofrecían los preceptos citados (que, por lo demás y como es evidente, son tan normas legales como las que llevan a cabo atribuciones competenciales específicas).

Como ya se ha dicho, el problema fundamental de las impropriamente llamadas «competencias impropias» es de financiación, no de base competencial ni de régimen jurídico. Por eso, las soluciones posibles eran dos: reformar el sistema de financiación municipal para corregir el problema o restringir el ámbito competencial de los municipios para privarles en todo o en parte de esas competencias. El camino seguido por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local fue este último (Díaz Lema, 2013, pp. 68 y ss.), pero, como se verá, plantea enormes dificultades.

3.2. Las duplicidades competenciales

El fenómeno de las duplicidades competenciales coincide parcialmente con el de las llamadas «competencias impropias». No todas las «competencias impropias» dan lugar a duplicidades, pero sí es cierto que, por definición, todas las duplicidades se detectan en el ámbito de competencias de las entidades locales compartidas o concurrentes, según los casos, con las competencias de otras administraciones (Galán Galán, 2012; Velasco Caballero, 2012; Font i Llovet y Galán Galán, 2014, pp. 24 y ss.). La primera situación, la de competencias compartidas que generan duplicidades, se produce cuando la propia ley llama a las entidades locales a participar en el ejercicio de competencias de otras administraciones sin deslindar bien las tareas asignadas a cada una (por ejemplo, lo que sucede tradicionalmente en la prestación de servicios sociales o en las actividades complementarias de las de otras administraciones públicas del antiguo artículo 28 de la Ley reguladora de las bases del régimen local). La segunda situación, la de actividades o servicios que concurren sobre el mismo objeto sobre la base de títulos competenciales distintos generando igualmente duplicidades, podría darse en supuestos de utilización por los municipios de la cláusula general de competencia antes recogida en el artículo 25.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y ahora en el 7.4, o de desarrollo de la iniciativa pública local en la actividad económica.

Ahora bien, hay que hacer notar que la percepción de las duplicidades competenciales como problema se centra sobre todo en la actividad prestacional de los entes locales (Velasco Caballero, 2012, p. 39). En la acción de policía o intervención sobre las actividades privadas, cuando una misma actividad está sometida a la intervención concurrente de varias administraciones públicas ello encuentra fundamento constitucional en que cada una de esas administraciones tutela intereses públicos territorialmente diferenciados. Por ello, el artículo 84.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local deja claro que «las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales» y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local lo único que ha añadido al respecto, a través del apartado 3 del nuevo artículo 84 bis de la Ley reguladora de las bases del régimen local, es que «en caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una Entidad Local y otra Administración, la Entidad Local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente».

En la actividad prestacional, como ya se ha dicho al hablar del antiguo artículo 28 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, tradicionalmente tampoco se consideraba negativo el fenómeno de la duplicidad competen-

cial, sino, al contrario, parecía conveniente que los distintos niveles administrativos se complementasen entre sí a la hora de ofrecer determinados servicios a los administrados, sobre todo aquellos que entran en la amplia rúbrica de los servicios de carácter social y asistencial (Velasco Caballero, 2012, p. 42). Ahora, sin embargo, la concurrencia entre administraciones públicas en el desarrollo de este tipo de actividades ha pasado a valorarse negativamente, por el impacto financiero que se presume tiene y por la confusión que supuestamente produciría en los administrados el que no esté claro cuál es la concreta administración responsable de cada servicio público.

La solución que propuso la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local es nuevamente la restricción del ámbito competencial de las entidades locales, en particular de los municipios: supeditación de la utilización de la cláusula general de competencia a criterios de sostenibilidad financiera y a la inexistencia de simultaneidad en la prestación del mismo servicio con otras administraciones públicas, eliminación de la lista del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local de aquellas materias donde se detectaban duplicidades competenciales, prohibición expresa de que en las materias que subsisten se produzca la atribución simultánea de competencias a varias administraciones públicas y, por último, derogación completa del artículo 28 de aquélla. Sin embargo, las duplicidades que se intentan evitar de esta manera perviven a través de la legislación sectorial o de la legislación autonómica de régimen local, pues ninguna cláusula de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local impide que, fuera de las materias del artículo 25.2 de la Ley de bases del régimen local, se produzcan supuestos de atribución simultánea de competencias a varias administraciones públicas.

IV. El sistema de atribución de competencias a las entidades locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local

4.1. Las limitaciones a la asunción de competencias no atribuidas específicamente por norma con rango de ley

4.1.1. La limitación de la cláusula general de competencia

La redacción del apartado 1 del artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local fue objeto de una reforma por parte de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local aparentemente nimia. Donde el precepto decía que «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades

y aspiraciones de la comunidad vecinal», ahora dice que «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo».

Que se haya cambiado la redacción para que ya no se hable de «toda clase de actividades» ni de «cuantos servicios públicos», sino de «actividades» y «servicios públicos» sin más, trasluce la intención del legislador de restringir la virtualidad de la cláusula, pero jurídicamente resulta irrelevante y no puede producir tal efecto restrictivo por sí mismo. De mayor trascendencia es el inciso final que se ha añadido para limitar el uso de la cláusula a «los términos previstos en este artículo». Interpretado literalmente, implicaría que sólo en las materias y competencias a las que se refiere el resto del artículo 25 los municipios podrían promover actividades y prestar servicios públicos sin atribución competencial específica, pero el caso es que, como se podrá comprobar, la propia Ley reguladora de las bases del régimen local sigue contemplando la posibilidad de que, fuera de esos supuestos y de otros de atribución legal específica de competencias o de delegación expresa de competencias, los municipios sigan desarrollando actividades o prestando servicios de interés para la comunidad vecinal. Además, una interpretación como ésa sería difícilmente conciliable con el artículo 4.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, que señala que «las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad» (Almeida Cerrada, 2014a, pp. 104-106; 2014b, pp. 121-124; Carro Fernández-Valmayor, 2025, pp. 154 y ss.).

De esta manera, la cláusula general de competencia ha pasado fundamentalmente a quedar recogida de forma implícita en el nuevo apartado 4 del artículo 7 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, que, aunque es cierto que impone nuevos requisitos para la utilización de aquélla, la extiende a todas las entidades locales y no sólo ya los municipios (Font i Llovet y Galán Galán, 2014, p. 33). Interpretando el precepto *sensu contrario*, las entidades locales pueden ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando se cumplan dos requisitos: 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 que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio.

Esta regulación parte del error conceptual, del que ya se ha hablado al tratar de la noción de «competencias impropias», de identificar competencias propias con competencias atribuidas de manera específica por una norma con rango de ley. En efecto, lo que caracteriza a las competencias propias y las distingue de las delegadas en el artículo 7.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local es que se ejercen por la entidad local en régimen

de autonomía y bajo su propia responsabilidad, no que estén atribuidas de manera específica por una norma con rango de ley y no sobre la base de una cláusula general (estas últimas actividades y servicios, como es evidente, también se desarrollan en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad de la entidad local). Además, la reforma se olvida de un requisito previo esencial para el uso de la cláusula general, que, sin embargo, se mantiene en el artículo 25.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, y es la relación que tiene que existir necesariamente entre las actividades o servicios que se pretendan desarrollar y el interés local, tal como se deduce del artículo 137 de la Constitución, que vincula el reconocimiento constitucional de autonomía a municipios, provincias y comunidades autónomas a «la gestión de los respectivos intereses».

En cuanto a los requisitos que impone el artículo 7.4 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, el relativo a la inexistencia de duplicidades se tiene que constatar mediante un informe previo preceptivo y vinculante de la administración competente por razón de la materia; en cuanto al relativo a la sostenibilidad financiera, exige informe previo, igualmente preceptivo y vinculante, de la administración que tenga atribuida la tutela financiera, que generalmente será la autonómica. Cabe advertir que la inexistencia de duplicidades tendrá que referirse a actividades o servicios que realmente se vengán realizando o prestando en el término municipal por otra administración pública, no al mero hecho de la concurrencia competencial en abstracto, pues de lo contrario se desvirtuaría por completo la cláusula general de competencia y se vulneraría con ello la Carta Europea de Autonomía Local. Así se deduce de la propia referencia a la «Administración competente por razón de materia» y también del segundo párrafo del apartado 4 del artículo 7, que establece que el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, presuponiendo que la actividad o servicio que se implante al amparo de la cláusula general se incardinará ordinariamente en alguna de las competencias de carácter sectorial del Estado o de la correspondiente comunidad autónoma. En definitiva, no siempre que se produce una situación de concurrencia competencial hay duplicidad en la realización de una concreta actividad o en la prestación de un determinado servicio público, porque puede ser que esa actividad o servicio no se viniese desarrollando en el término municipal por la administración de ámbito territorial superior (Alonso Mas, 2014, pp. 159-160)¹.

1 En Galicia, la legislación autonómica de aplicación de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local ha confirmado este criterio. Así, el artículo 4 de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, relativo a la apreciación de la inexistencia de duplicidad en la prestación de servicios o la realización de actividades, señala que «las prestaciones de servicios y las actividades proyectadas no podrán suponer la existencia de duplicidades por la ejecución simultánea de los mismos servicios o actividades por otra Administración pública, *atendiendo siempre a los concretos servicios o actividades que se pretenden realizar*, en atención a los principios de

4.1.2. La derogación del artículo 28 de la Ley reguladora de las bases del régimen local

El artículo 28 de la Ley reguladora de las bases del régimen local fue derogado por completo por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local². El reconocimiento a los municipios de la posibilidad de desarrollar actividades complementarias de las de otras administraciones públicas en una de serie de ámbitos (educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente) sin un deslinde preciso de las tareas y responsabilidad de cada nivel de la organización administrativa se consideraba una de las principales fuentes de las llamadas «competencias impropias» y de las duplicidades competenciales que pretendía evitar la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

Ahora bien, la derogación de este precepto no es suficiente por sí misma para impedir la intervención de los municipios en esos campos sin necesidad de atribución legal específica de competencias sobre ellos, porque esa intervención puede seguirse produciendo a través de la cláusula general de competencia de las entidades locales ya estudiada (Velasco Caballero, 2014, p. 68). Asimismo, tampoco implica la supresión automática de las actividades que los municipios viniesen realizando al amparo del artículo derogado. Tal previsión no se recoge en la Ley de modernización y sostenibilidad de la administración local y la transferencia de servicios y competencias a otras administraciones sólo se contemplaba para los servicios sociales y sanitarios, con lo que no afectaba a todas las materias que enunciaba el artículo derogado.

4.2. La reformulación de la lista de materias de interés municipal y las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias

4.2.1. La nueva lista de materias de interés municipal

La Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local llevó a cabo también una revisión de lista de materias en las que necesariamente la legislación sectorial, estatal o autonómica, debe atribuir competencias a los municipios, contenida en el artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (Toscano Gil, 2014, pp. 288 y ss.; Alonso Varo, 2015, pp. 137

descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia y a sus características y alcance de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, *atendiendo en particular a la satisfacción de la demanda no cubierta plenamente por los servicios existentes*».

2 Su recuperación posterior por el Real decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, lo ha dotado de un contenido que no tiene nada que ver con el de la redacción suprimida por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

y ss.). La redacción del primer párrafo del precepto se modificó un poco, pero de manera tan desafortunada que ahora resulta gramaticalmente incoherente: «el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias». «Ejercer» es verbo transitivo que requiere complemento directo y con esta redacción falta dicho complemento; quizá lo que ha querido expresar el legislador es que «el Municipio ejercerá en todo caso competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias».

En cualquier caso, la revisión de la lista de materias del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local parece movida por tres objetivos principales: dotarla de mayor concreción, modernizarla, tal como se venía reclamando por los gestores locales y la doctrina científica desde hace tiempo, y eliminar las materias en las que se detectaban las famosas «competencias impropias» y duplicidades competenciales (Toscano Gil, 2014, pp. 295 y ss.; Souvirón Morenilla, 2014, p. 83; Míguez Macho, 2014, pp. 514 y ss.; Arias Martínez, 2015, pp. 2 y ss. del artículo; Bello Paredes, 2015, pp. 34 y ss.; Garrido Juncal, 2016, pp. 266 y ss.). Sin embargo, con esa revisión no se han conseguido evitar los problemas que se pretendían superar, porque se afronta de una manera muy parcial la realidad de que las atribuciones competenciales que no cumplen los requisitos de especificidad, delimitación clara de tareas entre administraciones públicas y financiación suficiente para el ejercicio de las competencias no se liquidan por el mero hecho de prever *pro futuro* que las cosas tendrán que hacerse de otra forma.

En ciertas materias (gestión de la atención primaria de la salud, prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas) se intentó hacer efectiva la reordenación competencial por la vía de traspasar las competencias, en su caso con los correspondientes servicios, a las comunidades autónomas. Ahora bien, si en esas materias la competencia legislativa sectorial corresponde al legislador autonómico, no se entiende sobre qué base competencial el legislador estatal podría obligar a las comunidades autónomas a que asuman las competencias y servicios que la legislación sectorial autonómica atribuía a los municipios (Velasco Caballero, 2014, pp. 59 y ss.; Almeida Cerrada, 2014b, pp. 148 y ss.; 2015, pp. 243 y ss.). El legislador estatal puede sin duda retirar las correspondientes materias de la lista del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, pero no intervenir sobre la legislación autonómica que concreta las competencias municipales sobre aquéllas y que, por supuesto, seguirá en vigor mientras no sea modificada por el propio legislador autonómico.

Por lo demás, aunque prosperase la transferencia competencial, nada impediría que al día siguiente el legislador autonómico volviese a atribuir las mismas competencias a los municipios como propias (Navarro Rodríguez y Zafra Víctor, 2014, pp. 56 y ss.; Zoco Zabala, 2015, pp. 125 y ss.; Barrero Rodrí-

guez, 2017, pp. 19-20); como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia 41/2016, de 3 de marzo de 2016, «debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL. 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 estas 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 LBRL, 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 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía» [fundamento jurídico 10, apartado c)].

En otras materias, la desaparición de la lista del apartado 2 del artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local no va acompañada de ninguna previsión sobre las competencias, actividades y servicios que los municipios venían desarrollando en esos ámbitos (protección del medio ambiente, defensa de usuarios y consumidores y también educación, pues la disposición adicional decimoquinta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local es un verdadero dislate). Parece nuevamente que el legislador no se ha apercebido de que si una materia se retira sin más de la lista del artículo 25.2, pero se mantiene en vigor la legislación sectorial o autonómica de régimen local que otorga competencias en esa materia a los municipios, dichas competencias se siguen ostentando como propias sin ninguna alteración del régimen existente antes de la reforma (García Matés, 2015, p. 121 y pp. 124 y ss.)³.

4.2.2. Las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias

La Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local ha introducido también nuevas reglas para la atribución de competencias a los municipios. Tras la reforma, el apartado 3 del artículo 25 de la Ley reguladora

3 Nuevamente, la legislación autonómica de desarrollo de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local ha confirmado este problema. En Galicia, la ya citada Ley 5/2014, de 27 de mayo, declara en su disposición adicional primera que «las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, continuarán ejerciéndolas ellas, rigiéndose por la indicada legislación o, en su caso, por el derecho estatal aplicable como supletorio, sin perjuicio de lo dispuesto en las disposiciones adicionales cuarta y quinta sobre la asunción por la Comunidad Autónoma de las competencias relativas a la educación, salud y servicios sociales».

de las bases del régimen local, en lugar de realizar una remisión a los criterios generales del artículo 2, como hacía en su redacción original, exige que se evalúe la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Es difícil de entender por qué se mencionan sólo estos principios y no los demás del artículo 2 (características de la actividad pública de que se trate, capacidad de gestión de la entidad local, proximidad, eficacia), pero, además, a través del nuevo apartado 5 del artículo se introduce un criterio de atribución competencial que no se recoge en el artículo 2, la inexistencia de duplicidades, pues se exige que la ley garantice que «no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública».

Pero la novedad más importante que ha traído la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en este campo es la obligación de que las leyes, sean estatales o autonómicas, que atribuyan competencias a los municipios prevean la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales (es decir, de los municipios, porque este precepto no es de aplicación a otras entidades locales), con la restricción añadida de que ello no puede conllevar en ningún caso un mayor gasto de las administraciones públicas. Así lo impone el nuevo apartado 4 del artículo 25.

Para tratar de garantizar que los anteriores criterios se cumplan, ese mismo precepto dispone que esas leyes vayan acompañadas de una memoria económica que refleje el impacto de la atribución competencial sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. En el caso de las leyes estatales, el proyecto tiene que ir acompañado también de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. No hace falta añadir que en realidad todas estas previsiones sólo vinculan al legislador autonómico como legislación básica estatal, no al propio legislador estatal, ni siquiera aunque se tratase de conectarlas con el artículo 135 de la Constitución, dado que no parece posible sostener que sean una consecuencia necesaria de éste.

En todo caso, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 41/2016, de 3 de marzo, ha precisado que estas reglas se aplican no sólo a la atribución a los municipios de competencias propias en las materias recogidas en el artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, sino también en cualquier otra materia: «El tenor literal de los apartados 3 y 4 del art. 25 LBRL podría dar lugar a entender que las exigencias que contienen operan solo en la atribución de competencias propias reconducibles al listado de materias del apartado 2. Sin embargo, tanto la *voluntas legis* como la *voluntas legislatoris* son, claramente, que la atribución de todas las competencias propias, también las relativas a otras materias, se ajuste a las condiciones que aquellos apartados recogen: 1) evaluación conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; 2)

análisis del impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad; 3) dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera del ente local sin que suponga mayor gasto de las Administraciones públicas. De otro modo se llegaría al absurdo de que el legislador básico habría puesto más trabas a la atribución de competencias propias, dentro de las materias que considera de claro interés municipal, que a la atribución de competencias propias en los demás ámbitos materiales, donde el interés local puede ser bajo o inexistente y el riesgo de desequilibrio presupuestario, quizá, más intenso» [fundamento jurídico 10, apartado c)].

4.3. El nuevo papel de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes

Las competencias provinciales básicas que enuncia el artículo 36.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local han sido objeto de dos procesos de reforma con respecto a la redacción original de la ley: uno, de menor entidad, llevado a cabo en su día por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y otro, de mucho mayor alcance, operado por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

Así, la competencia relativa a la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el artículo 31.1.a) de la Ley de reguladora de las bases del régimen local se ve fuertemente reforzada en relación con los servicios mínimos de los municipios de población inferior a veinte mil habitantes, en los confusísimos términos establecidos por la nueva redacción del artículo 26.2.

Según este último precepto, difícil de comprender e interpretar, en los municipios mencionados la diputación provincial o entidad equivalente «coordinará» la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público; a cambio, se elimina la posibilidad de que los municipios solicitasen a la correspondiente comunidad autónoma la «dispensa» de la obligación de prestar los servicios mínimos cuando, por sus características peculiares, resultase de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de los mismos, prevista por la redacción original del apartado 2 del artículo 26.

Pero lo que la nueva redacción del artículo 26.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local entiende por «coordinar» no tiene nada que ver con el concepto de coordinación que utiliza la misma ley en artículos como el 10 y el 59 (García Rubio, 2014, pp. 292 y ss.; González Iglesias, 2014, pp.

179-280); aquí significa que la diputación (o entidad equivalente) propondrá al ministerio competente que esos servicios los prestará ella misma o que se implantarán fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u «otras fórmulas» (que no es fácil imaginar cuáles podrían ser), con lo cual no habrá coordinación alguna, sino transferencia de la gestión del servicio en un caso y gestión compartida en el otro. El ministerio decidirá sobre la propuesta formulada previo informe preceptivo de la administración que ejerza la tutela financiera de los municipios afectados (normalmente, la correspondiente comunidad autónoma), teniendo en cuenta el objetivo de reducir los costes efectivos de los servicios.

Como era previsible, la intervención de la Administración General del Estado en esta materia ha sido declarada inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junio, al no resultar amparada por la competencia para regular las bases del régimen local ni por competencias sectoriales específicas (fundamento jurídico 12 de la sentencia, *in fine*), pero, con independencia de ello, el precepto, tal como está redactado, carece de sentido. En efecto, se dice que la propuesta de la diputación o entidad equivalente deberá contar «con la conformidad de los municipios afectados», de manera que habrá que entender que, si éstos no están de acuerdo, la indebidamente denominada coordinación se verá frustrada. Ahora bien, siendo esto así, no tiene sentido que se requiriese autorización del ministerio competente, ya que, de existir conformidad de los municipios afectados, siempre sería posible delegar la gestión de los servicios a la diputación o constituir voluntariamente una mancomunidad o consorcio sin ninguna intervención externa.

Asimismo, también se dice que, si el municipio justifica ante la diputación o entidad equivalente que puede prestar los servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por aquélla, aquél podrá asumir la prestación y coordinación de los servicios en cuestión, en caso de que la propia diputación o entidad equivalente lo considere acreditado. Esta cláusula es igualmente incomprensible, porque al municipio, para seguir prestando el servicio, en realidad le basta con no otorgar su conformidad a la transferencia de la gestión a la diputación o a la constitución de la mancomunidad o consorcio; tampoco se entiende bien que sea la diputación o entidad equivalente la que decida si está acreditado que el municipio pueda prestar los servicios con un coste efectivo menor, cuando es el ministerio quien ha de decidir sobre la forma de gestión propuesta por la diputación o entidad equivalente. Ya para acabar, hay que preguntarse qué significa exactamente eso de que el municipio podrá asumir no sólo la prestación de los servicios, sino también «la coordinación de los mismos». ¿A quién se supone que va a coordinar el municipio? (Velasco Caballero, 2014, pp. 70 y ss.; Alonso Mas, 2014, pp. 173 y ss.; Moreno de Molina y Villanueva Cuevas, 2014, pp. 198 y ss.).

Por su parte, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal de la letra c) del artículo 36.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local ahora se extiende al fomento o, en su

caso, la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, se obliga a las diputaciones provinciales a asumir la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de cinco mil habitantes y de prevención y extinción de incendios en los de menos de veinte mil habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación [nuevo inciso final del artículo 36.1.c), de la Ley reguladora de las bases del régimen local], así como a la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a veinte mil habitantes [artículo 36.1.g)].

En estrecha relación con todo lo anterior, se encomienda a las diputaciones el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia, de tal manera que cuando una diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes [artículo 36.1.h) de la Ley reguladora de las bases del régimen local]. Esta previsión debería estar vinculada a la nueva redacción del apartado 2 del artículo 26, ya analizada, pero no se establece expresamente ninguna remisión o concordancia entre ambos preceptos.

Se ha atribuido también a las diputaciones provinciales la coordinación mediante convenio con la comunidad autónoma respectiva de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a cinco mil habitantes [artículo 36.1.i) de la Ley reguladora de las bases del régimen local].

La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión [artículo 36.1.b), de la Ley de bases del régimen local], se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos, de acuerdo con el nuevo apartado 3 del artículo 26. Además, incluye ahora obligaciones más concretas para las diputaciones: la garantía en todo caso en los municipios de menos de mil habitantes de la prestación de los servicios de secretaría e intervención [nuevo inciso final del artículo 36.1.b)] y 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 inferior a veinte mil habitantes [artículo 36.1.f)].

En relación con esa asistencia y cooperación, debe señalarse que se asigna a las diputaciones provinciales el ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis de la Ley reguladora de las bases del régimen local [artículo 36.1.e)]. Según el apartado 3 de ese precepto, las diputaciones asistirán al resto de las corporaciones locales y colaborarán 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-financieros; en particular, propondrán y coordinarán las medidas reco-

gidas en dichos planes cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado .

Para acabar, ya la Ley de medidas para la modernización del gobierno local había añadido como nueva competencia básica de las diputaciones provinciales la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito [artículo 36.2.d), de la Ley reguladora de las bases del régimen local]. La reforma llevada a cabo a través de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local mantiene esa competencia y la potencia *de facto* al eliminar la cláusula general de competencia provincial relativa al fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia que se recogía en la letra e) de la redacción anterior del artículo 36.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (Koninckx Frasquet y Alonso Mas, 2014, pp. 251 y ss.).

V. Conclusiones

Dejando a un lado las deficiencias concretas de técnica legislativa que se han ido señalando en las páginas anteriores, y que probablemente sean producto del atormentado proceso de elaboración y aprobación por el que pasó la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, la principal crítica que se puede formular a la reforma llevada a cabo en el sistema de competencias de las entidades locales es la incongruencia de los objetivos de ésta con el resultado que se desprende de la nueva redacción dada a la Ley reguladora de las bases del régimen local. En el caso de los municipios, se trataba fundamentalmente de consagrar como regla general la atribución específica de competencias con delimitación clara de las tareas encomendadas a estas entidades locales y garantías de financiación suficiente, tanto si las competencias son atribuidas como propias mediante norma con rango de ley, como si se delegan a través de una disposición o acuerdo administrativo. Por el contrario, la asunción «espontánea» de competencias sobre la base de cláusulas generales quedaría sometida a fuertes restricciones. Sin embargo, este diseño presenta evidentes problemas, que ya se han adelantado al tratar los conceptos de «competencias impropias» y de duplicidades competenciales.

Por lo que se refiere a las competencias que los municipios venían ejerciendo sobre la base de la cláusula general del artículo 25.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, o de la iniciativa pública local en la actividad económica, la reforma no abordó con la claridad que sería deseable la aplicación de los nuevos criterios que se introducen a las actividades o servicios ya implantados. Debería haberse previsto, a través de las correspondien-

tes disposiciones transitorias, un plazo para la revisión de esas actividades o servicios y las consecuencias de una evaluación negativa de ellas con arreglo a los nuevos criterios. Al no haberse hecho así, la reforma sólo tiene eficacia para el desarrollo de nuevas actividades o servicios, pero no afecta a las ya implantadas; la legislación autonómica dictada para desarrollar la reforma podría haber colmado esta laguna, pero no lo ha hecho. Sólo en el caso de las entidades locales que tienen que formular un plan económico-financiero por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto se impone como medida necesaria que hay que incluir en dicho plan la «supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación» [artículo 116 bis, apartado 2.a), de la Ley reguladora de las bases del régimen local].

En cuanto a las competencias propias atribuidas específicamente por ley, tras la reforma la Ley reguladora de las bases del régimen local señala, como por lo demás hacía desde su primera redacción, que determinadas materias son de interés municipal y que en ellas de manera necesaria el legislador sectorial debe atribuir competencias a los municipios, a lo que ahora se han añadido los requisitos y condiciones que ha de cumplir dicha atribución competencial (con eficacia sólo para el legislador autonómico, porque el legislador estatal no puede vincularse a sí mismo). Sin embargo, lo que la reforma no hace, ni podría hacer en ningún caso, es impedir que el legislador sectorial, sea estatal o autonómico, o el legislador autonómico de régimen local identifique como de interés municipal otras materias no recogidas en el artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y atribuya en ellas competencias propias a los municipios: lo que la doctrina ha denominado acertadamente «competencias propias suplementarias», por oposición a las competencias propias necesarias, que serían las que recaen sobre las materias enunciadas por el artículo 25.2 (Almeida Cerrada, 2014a, pp. 102 y ss.; 2014b, pp. 115 y ss.).

A la vista de todo lo expuesto, cabe concluir que la modificación del sistema competencial de las entidades locales introducida por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local es un sucedáneo de dos reformas largamente demandadas en ámbito local: el establecimiento de un régimen de financiación que garantice la suficiencia financiera de las entidades locales, muy especialmente de los municipios, y la reformulación del mapa municipal para adaptar las dimensiones geográficas y poblacionales de estas entidades a las exigencias de nuestros días, o bien la introducción de fórmulas operativas de intermunicipalidad. Ante la incapacidad que ha demostrado el legislador español para abordar estas reformas, se decidió actuar sobre las competencias para tratar de limitar las que venían ejerciendo los municipios, con la excusa de la crisis de financiación del sector público existente en 2013 y de la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera de estas entidades.

Sin embargo, las graves deficiencias técnicas de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local y los problemas de constitucionalidad que suscitan algunas de sus previsiones han privado de efectividad a la norma. En particular, de poco sirve modificar el sistema competencial para el futuro si no se revisan al mismo tiempo las competencias que vienen ejerciendo los municipios y las actividades y servicios que realizan (Barrero Rodríguez, 2017, p. 23; Carbonell Porras, 2023, pp. 18-19). Y en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local esa revisión se preveía únicamente para casos contados y de una manera que suscitaba fundadas dudas de constitucionalidad, por su dificultoso encaje con el orden constitucional de distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas.

Para acabar, la regulación que ha resultado finalmente del papel de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes para garantizar la prestación de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de población inferior a veinte mil habitantes, reintroducida a última hora en la tramitación parlamentaria de la ley, es confusa y de difícil aplicación práctica. Todo ello por querer eludir la realidad de que las únicas soluciones efectivas para los municipios que son incapaces de prestar debidamente los servicios mínimos obligatorios que la ley les impone son forzarles a fusionarse con otros municipios o a sumarse a fórmulas de intermunicipalidad, no sugerir que esos servicios sean prestados por las diputaciones provinciales o entidades equivalentes si éstas están dispuestas a ello y el municipio interesado consiente.

VI. Bibliografía

- ALMEIDA CERREDA, M.** (2014a). «El incierto futuro de los servicios sociales municipales», *Anuario de Derecho Municipal* 2013, 7, 2013, 93-120.
- ALMEIDA CERREDA, M.** (2014b). «La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas». En T. Quintana López (Ed.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (pp. 113-165). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- ALMEIDA CERREDA, M.** (2015). «El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales». *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 22, 219-263.
- ALONSO MAS, M.J.** (2014). «El nuevo régimen de las competencias municipales». En M.J. Domingo Zaballos (Ed.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios* (pp. 153-186). Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

- ALONSO VARO, J.** (2015). «La función de la legislación básica en la determinación de las competencias municipales». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (nueva época)*, 3, 129-151. <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i3.10244>
- ARIAS MARTÍNEZ, M.A.** (2015). «La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del Pacto Local a la recentralización competencial». *Revista General de Derecho Administrativo*, 40. <http://www.iustel.com>
- BARRERO RODRÍGUEZ, C.** (2017). «La Ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios? » *Revista Española de Derecho Administrativo*, 184, 41-73.
- BELLO PAREDES, S.A.** (2015). «Las competencias locales: balance de situación». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (nueva época)*, número extraordinario, 27-45. DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0iExtra.10219>
- CARBONELL PORRAS, E.** (2023). «Las competencias locales diez años después de la LRSAL». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (nueva época)*, 19, 8-28. <https://doi.org/10.24965/reala.11192>
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.** (1998). «El debate sobre la autonomía municipal». *Revista de Administración Pública*, 147, 59-96.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.** (2025). «Sobre la pervivencia de la cláusula general de competencia municipal. Una reflexión interpretativa». *Cuadernos de Derecho Local*, 68, 150-170.
- DÍAZ LEMA, J.M.** (2013). «El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?», *Anuario del Gobierno Local* 2012, 47-91.
- FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A.** (2014). «La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional? » *Anuario del Gobierno Local* 2013, 11-45.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.** (2010). «Competencias y potestades de las entidades locales». En J.A. Fuentetaja Pastor y C. Fernández Rodríguez (Eds.), *Manual de Derecho Local* (pp. 273-316). Madrid: Iustel.
- GALÁN GALÁN, A.** (2012). *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Madrid-Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- GARCÍA MATÍES, R.** (2015). «Las competencias municipales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (nueva época)*, 3, 115-128. <http://dx.doi.org/10.24965/real.v0i3.10243>
- GARCÍA RUBIO, F.** (2014). «La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización». En J.A. Santamaría Pastor (Ed.), *La reforma de 2013 del régimen local español* (2.ª ed., pp. 195-303). Madrid-Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- GARRIDO JUNCAL, A.** (2016). «Competencias y servicios públicos locales: el nuevo panorama en España tras la LRSAL». *Dereito*, 25 (n.º extraordinario), 215-228. <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3346>
- IGLESIAS, M.A.** (2014). «Las provincias tras la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». En T. Quintana López (Ed.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (pp. 243-301). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- KONINCKX FRASQUET, A. y ALONSO MAS, M.J.** (2014). «Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales». En M.J. Domingo Zaballós (Ed.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios* (pp. 241-294). Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.
- LLISET BORRELL, F.** (2001). *Manual de Derecho Local* (3.ª ed.). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- MIGUEZ MACHO, L.** (2014). «Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local». *Revista Galega de Administración Pública*, 47, 513-548.
- MORENO DE MOLINA, A. y VILLANUEVA CUEVAS, A.** (2014). «El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local». En M.J. Domingo Zaballós (Ed.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios* (pp. 187-216). Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, P. y ZAFRA VÍCTOR, M.** (2014). «El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (nueva época)*, 2, 49-62. <http://dx.doi.org/10.24965/real.v0i2.10192>

- ORTEGA ÁLVAREZ, L.** (2011). «Las competencias propias de las Corporaciones locales». En S. Muñoz Machado (Ed.), *Tratado de Derecho municipal* (3.ª ed., Vol. I, pp. 239-301). Madrid: Iustel.
- PAREJO ALFONSO, L.** (2011). «La autonomía local en la Constitución española». En S. Muñoz Machado (Ed.), *Tratado de Derecho municipal* (3.ª ed., Vol. I, pp. 47-210). Madrid: Iustel.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.** (2011). «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local». En S. Muñoz Machado (Ed.), *Tratado de Derecho municipal* (3.ª ed., Vol. I, pp. 337-389). Madrid: Iustel.
- SOSA WAGNER, F.** (2005). *Manual de Derecho Local* (9.ª ed.). Cizur Menor, Navarra: Thomson-Aranzadi.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J.M.** (2014). «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico». *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 80-97.
- TOSCANO GIL, F.** (2014). «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». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 165, 285-320.
- VELASCO CABALLERO, F.** (2012). «Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales». *Anuario de Derecho Municipal* 2011, 5, 21-60.
- VELASCO CABALLERO, F.** (2014). «La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local». En M.J. Domingo Zaballos (Ed.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios* (pp. 43-82). Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.
- VELASCO CABALLERO, F.** (2015). «Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local». *Anuario de Derecho Municipal* 2014, Marcial Pons, 21-53.
- ZOCO ZABALA, C.** (2015). «Articulación autonómica de las competencias locales tras la LRSAL: hacia una autonomía local como derecho». *Revista Vasca de Administración Pública*, 102, 107-138. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.102.2015.02>

LA ASISTENCIA Y COOPERACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

ASSISTANCE AND COOPERATION OF PROVINCIAL COUNCILS IN THE MANAGEMENT OF HUMAN RESOURCES

Juan Marquina Fuentes

Secretario General de la Diputación Provincial de Ourense.

Adamantino Barreiro García

Vicesecretario General de la Diputación Provincial de Ourense.

Resumen: Las entidades locales, como administraciones que prestan directamente servicios a los ciudadanos, necesitan empleados públicos que permitan el cumplimiento y ejecución de sus atribuciones. El reto demográfico ha obligado a que las diputaciones provinciales muestren todas sus potencialidades dentro de nuestro sistema institucional, aumentando y perfeccionando la gestión y eficiencia económica, en la prestación de los servicios a las entidades locales de su ámbito territorial. Las administraciones provinciales deberán disponer en sus plantillas, de empleados públicos de carácter técnico, profesional y altamente cualificados en múltiples sectores, con la finalidad de ponerlos a disposición de las entidades locales de su provincia, ya que estas adolecen de este tipo de personal y todo parece indicar que en un futuro esta cuestión se verá, si cabe, más agravada.

Palabras Clave: empleados públicos, diputaciones provinciales, asistencia y cooperación, recursos humanos.

Abstract: Local authorities, as administrations that directly provide services to citizens, need public employees who enable them to fulfill and execute their duties. The demographic challenge has forced provincial councils to demonstrate their full potential within our institutional system, increasing and improving management and economic efficiency in the provision of services to local authorities within their territory. Provincial administrations must have technical, professional, and highly qualified public employees in multiple sectors on their staff, with the aim of making them available to local authorities in their province, as these authorities lack this type of personnel and everything seems to indicate that this issue will become even more acute in the future.

Keywords: *public employees, provincial councils, assistance and cooperation, human resources.*

Sumario: I. Introducción: los medios humanos al servicio de los pequeños municipios. 1.1. La normativa de aplicación a los empleados públicos locales. 1.2. El sistema de fuentes de la administración pública local y la regulación de los empleados públicos. 1.3. Los problemas específicos del empleo público local. II. Las competencias provinciales en materia de asistencia y cooperación. III. Las posibilidades que ofrece el marco legislativo actual. 3.1. Funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. 3.2. Su plasmación en la elaboración de instrumentos de ordenación de personal. 3.3. Los servicios provinciales de asistencia a municipios. 3.4. La encomienda de gestión de procesos selectivos. 3.5. La creación de bolsas de carácter provincial de FHCN. IV. Conclusiones. V. Bibliografía citada.

I. Introducción: los medios humanos al servicio de los pequeños municipios

1.1. La normativa de aplicación a los empleados públicos locales

Las Administraciones públicas, insertadas dentro del marco europeo, deben contar con los empleados públicos necesarios que les permitan la gestión y prestación de los distintos servicios, satisfaciendo el derecho de los ciudadanos a una buena administración que contribuya al desarrollo económico y social y al interés general al que deben servir. (art. 103 CE-1978).

El personal al servicio de las Administraciones públicas puede ser o bien funcionario, o bien personal laboral, según se deduce de los artículos 103.3 y 35.2 de la CE-1978. Junto a estas dos categorías fundamentales, cabe una vinculación temporal de personas en el desempeño de puestos de trabajo de confianza o asesoramiento (personal eventual).

Tal y como ha señalado la STC 99/1987 de 11 de junio, la Constitución Española de 1978, ha optado por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos. El funcionario frente a la Administración, no se encuentra en una relación contractual, sino en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente. Es la ley la que define el estatuto del funcionario, es la que contiene la normativa relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las condiciones de promoción, carrera administrativa, situaciones, derechos y deberes, responsabilidad, régimen disciplinario, creación e integración de cuerpos y escalas, modo de provisión, etc.¹.

¹ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. *Manual de Administración Local*, -Editorial La Ley- El Consultor de los Ayuntamientos, 5.ª edición, Madrid 2006, pág. 1014.

La regulación específica existente en la normativa de régimen local sobre los empleados públicos locales es escasa. En la normativa básica estatal se incluyeron algunos preceptos en la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las bases de régimen local (artículos 89 a 104) y en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (artículos 126 a 177). Pero ambas normas solo contienen algunos aspectos de la materia, debiéndonos remitir para una completa regulación, a las normas sobre función pública o empleo público estatal o de las Comunidades Autónomas. A estas normas habría que añadir el, también básico y hoy bastante desfasado, RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y programas mínimos del procedimiento de selección de funcionarios de las entidades locales. Posteriormente la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización de los gobiernos locales, respecto de los municipios de gran población, reguló la reserva de puestos directivos a funcionarios públicos. Por último, la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) modificó el artículo 92.1, generando un nuevo sistema de fuentes, y dispuso, en su artículo 92.2, que los puestos de trabajo en la Administración Local y sus organismos autónomos, deben cubrirse con personal funcionario, incrementando los procedimientos de funcionarización del empleo público local, fruto de la presión de los empleados locales y de los sindicatos más representativos a nivel local.

Cabe también citar la Ley 20/2021 de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, por su gran impacto en la Administración local, ya que permitió el acceso a miles de trabajadores, muchos de ellos declarados indefinidos no fijos, que estaban en una situación anómala, dulcificando el sistema de selección de los más antiguos y generando un agravio comparativo con los empleados públicos que habían accedido bajo un duro sistema de oposición.

Esta norma impuso la estabilización del empleo temporal, y autorizó una tasa adicional para su estabilización, que incluía las plazas de naturaleza estructural que estuviesen, o no, dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos exigiendo, como único requisito, que estuviesen contempladas y dotadas presupuestariamente en las distintas Administraciones Públicas. El único límite era que hubieran estado ocupadas, de forma temporal e ininterrumpidamente, al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020. Para estos casos los procesos selectivos que, en todo caso, debían garantizar el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, se preveía el concurso-oposición como sistema de selección, con una valoración en la fase del concurso, de un cuarenta por ciento de la puntuación total, en la que se tuvo en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente, pudiendo incluso no ser eliminatorios los ejercicios en la fase de oposición, amparándose en el marco de la

negociación colectiva establecida en el artículo 37.1 c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Sin embargo, esta ley² preveía también una convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración, bajo el sistema de selección de concurso, para aquellas plazas que, reuniendo los requisitos indicados anteriormente³, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016. Estos procesos fueron, en muchos casos, poco respetuosos con los principios de igualdad, mérito y capacidad en la selección de personal.

Todo este proceso tenía como objetivo, que la tasa de cobertura temporal de las distintas Administraciones públicas, debiera situarse por debajo del ocho por ciento de las plazas estructurales⁴.

Por último, cabe citar el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en Materia de Servicio Público de Justicia, Función Pública, Régimen Local y Mecenazgo (en adelante, RDL 6/2023), aplicable, en principio, al ámbito de la Administración General del Estado. Esta norma recoge, en su Disposición transitoria 6.^a, hasta que no se apruebe la normativa reglamentaria correspondiente, los intervalos de los niveles que corresponden a cada grupo o subgrupo de clasificación, sustituyendo a los establecidos en el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo. Así dicha Disposición transitoria 6.^a, introduce un incremento generalizado de los niveles mínimos asignados a los distintos subgrupos, reduciendo los tramos de nivel de destino comprendidos entre ellos, A1: 24-30; A2: 20-26; B: 18-24; C1: 16-22; C2: 14-18. Sin embargo, si tenemos en cuenta lo señalado en su Disposición Final 7.^a 2, dicho precepto es sólo aplicable a la Administración del Estado, ya que no tiene carácter básico. No obstante, en la doctrina, Barrachina Andrés, Ana María⁵, Boltaina Bosch, Xavier⁶ o Gil Blázquez, Ángel⁷, han defendido la

2 Vid. Disposición adicional sexta de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

3 Los requisitos que exigía eran los establecidos en el artículo 2.1, de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre.

4 Objetivo previsto en el artículo 2.3. de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre.

5 BARRACHINA ANDRÉS, A. M. «Comentario de urgencia del Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo». *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º 1, Sección Zona Local / Rincón local, enero 2024. https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmMLC-0MLY7WY1KLizPw8WyMDI2NDIyMjKEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqABs_IgE1AAAAWKE

6 BOLTAINA BOSCH, X. «La reducción de la temporalidad en el empleo público local: la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, y su aplicación a la Administración y sector público local durante 2022 y 2023». *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 16, pp. 141-177. Madrid, 2023. https://doi.org/10.37417/ADM/16-2022_2.04.

7 GIL BLÁZQUEZ, A. «Algunas reflexiones sobre la aplicación al empleo público local de la disposición transitoria sexta del Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en Materia de Servicio

aplicabilidad de la Disposición transitoria 6.ª a los empleados públicos locales, fundamentándose en la ejecución del art. 3.1 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril⁸.

1.2. El sistema de fuentes de la administración pública local y la regulación de los empleados públicos

Desde la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), el sistema de fuentes en el ámbito local ha sido objeto de debate, tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial. Cabe destacar que con anterioridad la STC 214/1989, de 21 de diciembre, declaró inconstitucional las previsiones del art. 5 de la LRBRL.

El Tribunal Constitucional recalcó en diversas sentencias, la exigencia de que las leyes autonómicas sobre la función pública, respeten las normas básicas estatales. Así cabe citar las STC 302/1993⁹ y 388/1993¹⁰. En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado en los Dictamen números 2196/1995¹¹ y 2457/1997¹². La competencia exclusiva estatal fue analizada también por el Tribunal Constitucional en la STC 84/1982 de 23 de diciembre, que ratifica el carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales, lo que llevó a algún sector doctrinal a afirmar que esto excluía una «regionalización» de la función pública local¹³.

Público de Justicia, Función Pública, Régimen Local y Mecenazgo.» *Documentación Administrativa*, núm. 12, pp. 51-70. 2024. <https://doi.org/10.24965/da.11374>.

- 8 El Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local en su artículo 3.º sobre el complemento de destino, indica: «1. Los intervalos de los niveles de puestos de trabajo de los funcionarios de Administración Local serán los que en cada momento se establezcan para los funcionarios de la Administración del Estado».
- 9 La STC 302/1993, de 21 de octubre de 1993, recursos 38/1989 y 39/1989, declara inconstitucionales y, por tanto, nulos los apartados 2.2 y 2.3 de la disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía. El TC declara la falta de cobertura competencial de la Ley autonómica que vulnera los límites, con carácter de básicos, establecidos en el art. 19 de la Ley de Medidas de la Función Pública y, por tanto, viola la norma básica en la materia ex arts. 149.1.18 y 149.1.1 de la Constitución.
- 10 La STC 388/1993, de 23 de diciembre de 1993, declara inconstitucional y, por tanto, nula la Disposición adicional tercera de la Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública. Señala el Tribunal que corresponde al Estado, dentro de sus competencias exclusivas, establecer las bases de la Función Pública para todas las Administraciones de tal naturaleza (art. 149.1.18. C.E.), exigiendo que las Leyes autonómicas sobre la materia respeten esas normas básicas estatales.
- 11 Dictamen 2196/1995 del Consejo de Estado, de 11 de octubre de 1995.
- 12 Dictamen 2457/1997 del Consejo de Estado, de 5 de junio de 1997.
- 13 SÁNCHEZ MORÓN, M. «La Distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local». En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal* (vol. I, 2.ª ed.). Madrid, Civitas 2003.

La regulación de los empleados públicos viene recogida actualmente en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), norma que vino a sustituir a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público¹⁴(EBEP). La habilitación competencial de estas normas, se fundamenta en los artículos de la Constitución 149.1.18.º, bases del régimen estatutario de los funcionarios, 149.1.7.º, por lo que se refiere a la legislación laboral, y el artículo 149.1.13.º, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica¹⁵. El ámbito de aplicación del TREBEP (artículo 2) abarca al personal funcionario y, en lo que proceda, al personal laboral al servicio de la Administración local, entre otras Administraciones Públicas. El artículo 3.1 establece el sistema de fuentes, indicando que el personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal de aplicación, incluyendo el EBEP y por la legislación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local.

El empleo público no ha sido ajeno al debate sobre el sistema de fuentes, especialmente tras la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril (EBEP), que provocó un cambio en la configuración competencial de las entidades locales y las Comunidades Autónomas y posteriormente tras la aprobación de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, (LRSAL) que volvió al modelo establecido en el año 1985 por la LRBRL, de manera que los marcos normativos autonómicos devinieron inaplicables¹⁶.

Así el Estado, en base a lo previsto en el artículo 3.1 del EBEP, configuró un régimen de prelación de fuentes singular que permitió, en el periodo posterior a su aprobación (2007) y hasta la publicación de la Ley 27/2013, que algunas Comunidades Autónomas regularan de forma específica, un marco normativo autonómico para la función pública local¹⁷. El legislador autonómico tenía un título competencial para configurar y desarrollar un completo «Estatuto de la Función Pública Local», lo que se manifestó en la aprobación y publicación de leyes sobre la materia por parte de algunas Comunidades Autónomas como Aragón, Cataluña, Extremadura, Galicia, País Vasco, La Rioja, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha. Sin embargo, la modifi-

14 El EBEP fue derogado por Disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).

15 Vid. Disposición final primera del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre y de la Ley 7/2007, de 12 de abril.

16 Vid. FONDEVILA ANTOLÍN, J. «El empleo público local y su sistema de fuentes: un estudio con relación a su "supuesto" conflictivo marco jurídico». *Documentación Administrativa*, núm. 11, pp. 38-55. Madrid 2023. <https://doi.org/10.24965/da.11282>.

17 Vid. DÍEZ QUESADA, A. «El Estatuto Básico del Empleado Público: proyección e incidencia en la Administración Local, cumplidos cinco años desde su aprobación». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 315-316, pp. 235-268. Madrid 2011. <https://doi.org/10.24965/reala.vi315-316.10043>.

cación de la prelación de fuentes establecida por la Ley 27/2013 (LRSAL) ha supuesto, un cambio de gran transcendencia en el régimen jurídico de los empleados públicos locales, al optar el legislador por una vuelta a los criterios de distribución competencial anteriores a la entrada en vigor del EBEP, y que ya se encontraban recogidos en el antiguo art. 92.1 de la LRBRL.

Cabe destacar también la STC 31/2010, de 28 de junio, que ha reconocido que el Estado puede regular cuestiones relativas al ámbito material, pudiendo desarrollar la competencia básica estatal en materia de función pública, incluida la función pública local, así como los instrumentos que el Estado puede utilizar para acotar ese mínimo de carácter básico. Esta sentencia vino a reforzar el contenido y alcance de la legislación básica estatal, fijando cuáles son los instrumentos que tiene el Estado para ejercer su competencia básica.

1.3. Los problemas específicos del empleo público local

El empleo público local presenta algunas singularidades propias que convendría analizar de una manera diferenciada. Diversas comunidades autónomas aprobaron la regulación de normativa específica para los empleados públicos locales, en concreto: Galicia, Comunidad Valenciana, Euskadi, Asturias, Rioja y Andalucía¹⁸. Estas nuevas regulaciones incorporan una previsión por la cual se declara de aplicación la normativa autonómica, dentro del marco normativo básico estatal, y con carácter de supletoriedad de primer grado. Cabe realizar esta interpretación tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su sentencia 66/2011, de 16 de mayo, sobre la inaplicabilidad del principio de prevalencia de la legislación estatal¹⁹.

Lo cierto es que la regulación que han hecho algunas comunidades autónomas de su normativa de empleados públicos extendiéndolas a las entidades locales, ha contribuido a mejorar el marco normativo de aplicación y la seguridad jurídica.

El empleo público local, según datos del último Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas publicado en enero de

18 La Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, dedica el artículo 7, al personal funcionario al servicio de las entidades locales gallegas, (indica que se rige por la legislación básica estatal que le resulte de aplicación y por la esta ley) y le dedica el Título X a las especialidades del personal al servicio de las entidades locales (artículos 200 a 212); La Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana le dedica la Disposición Adicional 10.ª; La Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco lo trata en el artículo 4.º; La Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público del Principado de Asturias lo trata en el artículo 2.e); La Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja le dedica el artículo 3.2.c y la Disposición Adicional 6.ª; La Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía le dedica el artículo 3.1.d).

19 Vid. FONDEVILA ANTOLÍN, J. *El empleo público local y su sistema de fuentes...* op. cit.

2025²⁰, asciende a un total de 594.292 personas, lo que supone porcentualmente un 19,59 % del total del empleo público en nuestro país²¹.

Ahora bien, el empleo público local adolece de determinados problemas específicos. Entre ellos cabe citar su extraordinaria fragmentación. Contamos con un total de 8.132 municipios, de los que tan sólo 151 tienen más de 50.000 habitantes y 6.827 municipios no superan los 5.000 habitantes, concentrando a 5,7 millones de personas, el 12 % de la población total.

Los empleados públicos locales tienen, como especial característica, un alto porcentaje de personal laboral entre sus trabajadores, muy superior al resto de otras administraciones²². A esta última característica han contribuido, sin duda, la flexibilidad de la selección del derecho laboral, al que acudían múltiples entidades locales ante contrataciones de nuevos servicios, creados en muchas ocasiones con la cofinanciación a través de subvenciones que procedían, casi siempre, de otras administraciones (especialmente autonómica). Sin embargo, el número de personal laboral, que a finales del pasado siglo llegó a acercarse al setenta y cinco por ciento de los empleados públicos locales, ha ido disminuyendo en estos años no superando, en la actualidad, el cincuenta por ciento del total. Ello es debido, sin duda, a las previsiones recogidas en el EBEP²³, y también en la LRBRL, tras la modificación realizada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL), y también a la presión sindical que forzó la aprobación de múltiples planes de funcionarización.

Por último, cabe citar también como característica específica de la composición del empleo público local, el número relativamente alto de personal eventual y su dedicación a funciones no solo de asesoramiento o especial confianza, sino también directivas o de gestión²⁴.

A todas estas cuestiones cabe añadir la falta de expectativas, en materia de carrera profesional y movilidad, de los empleados públicos locales. Salvo los grandes ayuntamientos, las pequeñas entidades locales carecen de una estructura jerarquizada de puestos de trabajo que permitan una carrera vertical. Muchas de ellas carecen incluso de relación de puesto de trabajo (RPT), y sólo disponen de la correspondiente plantilla que aprueban y renuevan anualmente con su presupuesto y, en la que figuran, los pocos empleados públicos que las componen.

20 Boletín Estadístico del personal al Servicio de las Administraciones Públicas, enero 2025. Datos extraídos a 31/12/2023. <https://digital.gob.es/funcion-publica/dgfp/registro-central-personal/boletin>.

21 Incluye Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, otras Entidades Locales y sus OO.AA. Sin embargo, la Seguridad Social eleva esta cifra a más de 773.000 personas.

22 Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M., «La transformación del empleo público en la Administración Local». *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º I, Sección Análisis, abril 2025.

23 Vid. Disposición transitoria segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

24 Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M., *La transformación del empleo público... op. cit.*

Los empleados públicos locales, funcionarios o laborales, son seleccionados, en los pequeños y medianos ayuntamientos, en muchos casos para un puesto de trabajo o función que, salvo raras excepciones, será el que desempeñen y en el que van a permanecer hasta su jubilación. En otros casos el sistema de acceso, como funcionario o incluso como laboral, por ejemplo, se realiza a través de la subescala auxiliar de administración general, teniendo como aspiración laboral alcanzar, dentro de su carrera vertical, la subescala administrativa, cuestión que consiguen después del desempeño, tras varios años de realización de las funciones propias de esta subescala. Esto sin duda contribuye a su frustración y desánimo, desincentivando su formación y carrera profesional provocando, en muchas ocasiones, la pérdida de empleados públicos locales que ven mejores oportunidades laborales en las Comunidades Autónomas o en grandes Corporaciones próximas a sus localidades.

Mayor dificultad tienen también los empleados públicos locales en la aplicación de la carrera horizontal, prevista para los funcionarios de carrera, que regula el artículo 17 del TREBEP. Esta carrera horizontal, por tramos o categorías, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo exige, según el TREBEP, una reserva legal, limitando las posibilidades de aplicar las carreras horizontales por los entes locales, salvo que la normativa autonómica lo regule.

No cabe duda de que algunas previsiones que contiene el TREBEP, no han podido aplicarse en la administración local por la ausencia de normas legales específicas, imposibilitando que algunas administraciones locales pudieran innovar aprobando instrumentos normativos que permitieran su aplicación, y que la jurisprudencia ha ido declarando nulos. Así ocurrió, por ejemplo, con la regulación sobre un grupo directivo profesional que algunas entidades locales habían diseñado y aprobado al amparo de la previsión del artículo 13 del EBEP (como hizo la Diputación Provincial de Cáceres o el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat, entre otros). Sin embargo, esta iniciativa se vio frustrada tras la STS 1829/2019 de 17 de diciembre de 2019²⁵, que anula el Reglamento Orgánico de la Diputación Provincial de Cáceres en todo lo referente al personal directivo profesional. Dicha sentencia indica que no están habilitadas las corporaciones locales para regular, a partir de la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, el régimen de su personal directivo, no habilitando el artículo 13 del TREBEP a los entes locales para regular el régimen jurídico de su personal directivo, ya que ello exige una reserva de ley.

Esta ordenación legal sobre el personal directivo se ha realizado también por algunas comunidades autónomas. Así ocurrió en el País Vasco gracias a la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que dedica los artículos 36 a 42 a una amplia regulación de los puestos de personal directivo, la clase de personal, sus funciones, su régimen jurídico, la provisión de los puestos directivos y la responsabilidad por su gestión.

25 Vid. STS 1829/2019 de 17 de diciembre de 2019, recurso 2145 (ECLI:ES:TS:2019:4148).

La Comunidad Autónoma de Cataluña también ha dictado normas sobre el personal directivo, incluyéndolo en el artículo 306²⁶ del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aunque la regulación que hace de este tipo de personal, es parca y no abarca todos los aspectos como ha hecho la del País Vasco.

II. Las competencias provinciales en materia de asistencia y cooperación

Entroncando con lo anterior, y acudiendo al articulado de la redacción original de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, (norma que cuenta ya con más de treinta modificaciones hasta la fecha), la primera referencia a las competencias provinciales en materia de asistencia y cooperación con los ayuntamientos, la encontramos en su artículo 26, que al establecer y enumerar los llamados servicios mínimos municipales, ya adelanta en su apartado tercero que la asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de estos servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a las que se refiere el artículo 92.3 (funciones reservadas al personal funcionario).

Ya dentro del Título III, relativo a la provincia, se establecían como fines propios y específicos de esta institución, en el artículo 31, garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, y participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado. Vemos pues que la prestación de ciertos servicios municipales, o mejor dicho, la garantía de su prestación, es una competencia propia de las Diputaciones provinciales.

Las denominadas por la ley «competencias propias» de la Diputación aparecen recogidas en el artículo 36, y serán aquellas competencias que les atribuyan, en este concepto, las Leyes del Estado y de las CCAA en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las de coordinación de los servicios municipales entre sí, la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios (especialmente los de menor capacidad económica y de gestión), la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, y en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia.

26 El Artículo 306 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, ha sido modificado y su redacción actual proviene del artículo 102.2 de la Ley 5/2020, de 29 de abril.

Resulta palmario, que entre las competencias propias de las Diputaciones Provinciales apenas hay prestación de servicios o ejercicio de competencias que afecten de forme directa a la ciudadanía, y que estas, en esta redacción original de la LRBRL del año 1985, pueden resumirse en la asistencia y cooperación (hacia los municipios), coordinación de servicios (también municipales), prestación de servicios supramunicipales, y una cláusula cuasi general de competencia para el fomento y la administración de los intereses provinciales, si bien esta última debe ser interpretada en el sentido de que no se trata propiamente de una atribución de competencia, sino del reconocimiento de la capacidad o de la legitimación de las diputaciones para actuar válidamente o promover actividades y servicios en el ámbito de las necesidades y aspiraciones de sus respectivas comunidades.

A modo de contextualización de las competencias provinciales en materia de asistencia y cooperación, y como ha sentado nuestro TC en su STC 132/2014, de 22 de julio de 2014, podemos afirmar que estas sirven para asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales, supliendo todas aquellas carencias técnicas, económicas o materiales que impidan su efectivo despliegue, siendo una de las principales notas de esta asistencia y cooperación la de su voluntariedad²⁷.

La Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, señaló que la atribución a las provincias de funciones en materia de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial, es de particular relevancia, indicando que las Diputaciones provinciales ya se han venido implicando de forma creciente durante los últimos años, y que esta competencia provincial resulta especialmente necesaria en las zonas rurales.

Esta Ley dio una nueva redacción al artículo 36.1 de la LRBRL, añadiendo como competencia propia de las Diputaciones Provinciales, la de la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

En julio de 2005, el entonces Ministerio de Administraciones Públicas editó y publicó la primera edición del Libro Blanco para la reforma del Gobierno local, con el objetivo de poner en marcha un proceso de análisis y de debate que permitiese avanzar adecuadamente para la presentación de un proyecto de Ley sobre el Gobierno y la Administración Local, proceso caracterizado por su carácter participativo (realizado en colaboración con la FEMP y las Federaciones de Municipios autonómicas y que contó además con la opinión del Consejo de Europa).

27 ROYO CRESPO, J. *Jurisprudencia sobre material de Administración Local. Guía para alcaldes y concejales de la Diputación de Zaragoza*.

Consideramos de interés rescatar diversas afirmaciones que recogía dicha obra, y que compartimos plenamente. Así, en las conclusiones de este Libro blanco se deja constancia, de que la ubicación correcta de las diputaciones en el Estado de las autonomías, es la de un gobierno instrumental con competencias funcionales y legitimación indirecta, y que el tipo ideal de diputación sería aquel en el que fomenta la intermunicipalidad y establece relaciones de complementariedad con mancomunidades y otras formas de asociacionismo municipal. Mención específica se realiza respecto del personal de las diputaciones, concluyendo que este debe ser de probada profesionalidad porque, en buena medida, es el mayor activo que la diputación pone al servicio de los municipios. Este es, sin duda, uno de los aspectos más relevantes de la cooperación y asistencia que las Diputaciones deben ofrecer, tanto a ayuntamientos, como a otras entidades locales (mancomunidades, consorcios o entidades locales menores), ya que constituye, en nuestra opinión, una de sus fortalezas, puesto que las administraciones provinciales disponen (y deben disponer en todo caso), de personal técnico, profesional y cualificado, en múltiples sectores, que deben poner a disposición de estos entes, ya que precisamente una de sus debilidades es la falta de personal, y más si cabe, de personal cualificado.

La función central de las diputaciones debe ser, por lo tanto, la cooperación local, entendida en su sentido más amplio, porque los municipios tienen necesidades de cooperación muy diversas. En todo caso, debemos matizar que las propuestas y conclusiones del Libro Blanco se plasmaron, en mayor o menor medida, en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local, que vio la luz en el año 2007. No obstante, y por circunstancias políticas, una vez aprobados los Estatutos de autonomía de segunda generación (Andalucía o Cataluña), el Anteproyecto de Ley de Bases del Gobierno Local no fue tramitado.

En el BOE de 30 de diciembre de 2013, se publicó la «esperada» Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, cuyo preámbulo pone el acento en la reforma del artículo 135 de nuestra Carta Magna, que supuso la consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las AAPP, y justificando la nueva regulación de determinados aspectos de la organización y el funcionamiento de nuestras EELL para la adecuada aplicación de la referida estabilidad presupuestaria, además de la sostenibilidad financiera, la eficiencia en el uso de los recursos públicos, o la mejora en el control económico-financiero local.

Respecto al objetivo de clarificar las competencias locales (municipales y provinciales), y avanzar en el principio «una Administración una competencia», tratando de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ese momento existentes, una de las medidas de dicha ley es, precisamente, la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Este

reforzamiento se lleva a cabo, principalmente, mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros, o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios.

La nueva redacción del artículo 36 de la LRBRL, tras la reforma operada por la LRSAL, prevé que las competencias propias de las Diputaciones Provinciales son las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las CCAA en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las que cita el precepto. La ley permite que la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, por tanto, atribuya competencias propias sin límite a las Diputaciones Provinciales, por lo que habrá que estar, en cada territorio provincial, a lo que se establezca en esa legislación sectorial estatal y autonómica como competencias propias.

Desgranando el nuevo artículo 36 de la LRBRL tras la reforma de la LRSAL, podemos concretar como competencias propias de las Diputaciones Provinciales «ex lege», en materia de asistencia y cooperación que pueden desarrollarse en el ámbito de los recursos humanos municipales, las siguientes:

- Asistencia (jurídica, técnica y económica) y cooperación municipal.
- Garantía de la prestación de los servicios de secretaría e intervención en los municipios de menos de 1.000 habitantes.
- Asistencia a los municipios y coordinación con la Comunidad Autónoma en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros.
- Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- Prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia.
- Garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias en los municipios y apoyo en la selección y formación de su personal.
- Soporte y/o asunción, mediante encomienda, de la gestión de procedimientos administrativos municipales.

De la lectura del artículo 36 de la LRBRL tras la reformulación del mismo por la LRSAL, podemos inferir que, en términos cuantitativos, si bien hay nuevas competencias propias que se recogen de forma expresa, las novedades no son tan significativas como parecía indicar el preámbulo de la reforma. No obstante, en términos cualitativos, y a pesar de la generalidad y abstracción de algunas de las competencias enumeradas, es innegable que se refuerza el papel y el ámbito competencial de las Diputaciones y se centra, más si cabe, su principal fin institucional, que no debe ser otro que el de llegar a donde los municipios, por su limitada capacidad de gestión, no pueden llegar, asegurar que en su ámbito territorial provincial se prestan los servicios públicos municipales, y asistir y cooperar con los municipios en la prestación de los mismos.

A modo de contextualización, y como ya avanzamos, es evidente que desde el punto de vista teórico las novedades de LRSAL, han tratado de reforzar el papel institucional de las Diputaciones Provinciales, todo ello en un contexto de reformas que buscaban aumentar la eficiencia económica en la prestación de servicios. Cuestión distinta es la aplicación práctica de dicha reforma, que en nuestra opinión dista mucho de la deseada y pretendida por el legislador, ya que, por un lado, la misma no ha ido acompañada ni de cronogramas de aplicación, ni de transferencias de recursos de ningún tipo hacia las administraciones provinciales, y por otro lado, debido a que los nuevos mandatos se han formulado de una forma tan genérica y abstracta, que el margen de discrecionalidad en su ejecución es tan amplio que hace, que en última instancia, sean los legítimos órganos de gobierno provinciales los que marquen los tiempos y los términos del ejercicio de muchas de esas competencias.

Para conseguir su fin institucional, las Diputaciones deben necesariamente cooperar, asistir e incluso sustituir (a través de encomiendas o delegaciones) a los ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias, especialmente en la prestación de servicios obligatorios.

Para ello, y como dispone el art. 36 de la LRBRL, las Diputaciones tienen la obligación legal de aprobar con carácter anual, al menos, un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, y en cuya elaboración deben participar obligatoriamente los municipios de la provincia²⁸.

28 Sobre el alcance de dicha participación se pronuncian las sentencias del TSJ de Galicia de fecha 12.10.1991, TSJ de Madrid de fecha 15.10.2001 y las STSS del TS de fechas 03.04.1998 y 20.01.2005. Esta última afirma que «...la naturaleza del Plan Provincial de Cooperación antes expuesta no puede llevar a otra conclusión que la de excluir de él cualquier obra que cuente con la negativa del correspondiente Ayuntamiento afectado y entender, incluso, que la propuesta de inclusión de la obra corresponde a la propia Corporación municipal. Otra cosa supondría una efectiva subrogación de la Diputación en las competencias municipales apoyándose en una técnica de cooperación que no es atributiva de título competencial...» y que «...la consecuencia inmediata del principio de inalterabilidad de los títulos competenciales, que redunde en el proceso de elaboración de los Planes de que se trata, es que «las obras han de ser propuestas por el Ayuntamiento regidor del territorio en que vayan a realizarse, y que ningún otro organismo puede decidir qué obras de esa competencia municipal son las convenientes para ese concreto municipio; otra conclusión supondría la intromisión de otro organismo en facultades y competencias municipales, resultando ello inaceptable en un Estado compuesto como el español...».

Y no debemos olvidar, por último, que las competencias propias de las Diputaciones son, además de las que establece la LRBRL, las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las CCAA en los diferentes sectores de la acción pública.

De todo lo anteriormente señalado se infiere con claridad que, con el marco regulatorio actual, el ámbito de actuación de las Diputaciones Provinciales, obligatorio y potestativo, es lo suficientemente amplio para que todas ellas sean la administración más cercana a los municipios, y se configuren como la auténtica garante de que los municipios, especialmente aquellos con menos recursos y medios, puedan prestar unos servicios públicos acordes con la demanda social existente.

III. Las posibilidades que ofrece el marco legislativo actual

3.1. Funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local ha consagrado, en el artículo 92 bis), como funciones necesarias en todas las Corporaciones Locales y, reservadas a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, las funciones de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y, de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y contabilidad, tesorería y recaudación.

Esta misma Ley 7/1985, de 2 de abril, tras la modificación realizada por la ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL), regula el nuevo régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, con el fin de, entre otros objetivos, garantizar la profesionalidad y la eficacia de las funciones de control interno en las Entidades Locales.

El mencionado artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, prevé el desarrollo reglamentario de las especialidades correspondientes a estos funcionarios en relación con la selección, formación y habilitación, creación, clasificación, supresión y provisión de puestos reservados, así como las que afecten a su régimen disciplinario y situaciones administrativas. Fruto de esta previsión se dictó el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula, en la actualidad, el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Entre los principales objetivos del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, se pueden citar los siguientes²⁹:

- Evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes.
- Reforzar el papel de la Administración General del Estado en relación con los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, al asumir la selección, formación y habilitación de estos funcionarios, así como la asignación de un primer destino.
- Reforzar y clarificar, asimismo, las funciones reservadas a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, al entender que son básicas para el funcionamiento de las Corporaciones Locales, especialmente la función interventora, para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, en el marco del desarrollo del artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, lo que contribuirá a mejorar la toma de decisiones por los cargos electos en el ejercicio del mandato representativo que tienen encomendado constitucionalmente.
- Garantizar una mayor profesionalidad y eficacia en el ejercicio de las funciones reservadas.
- Permitir una gestión más eficaz y homogénea de este colectivo en todo el territorio nacional, dada la importancia de las funciones que desempeñan en las Corporaciones Locales, y su repercusión en el interés general.

Ahora bien, estas funciones reservadas necesarias en todas las corporaciones locales, no son posibles desarrollarlas en muchos municipios, debido a la escasez de funcionarios con habilitación de carácter nacional (FHCN) para prestar esos servicios. Sin duda, la falta de convocatorias para cubrir dichos puestos, las abundantes jubilaciones, y el hecho de que estos funcionarios sean requeridos por otras administraciones, autonómica y estatal, han acentuado el problema, especialmente en los pequeños municipios de la llamada España vaciada.

El legislador, consciente de este problema, estableció en el artículo 36.1.b)³⁰ de la LRBRL, como competencias propias de las diputaciones provinciales, *«La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención»*.

29 Exposición de motivos del Real Decreto 128/2018.

30 EL artículo 36 de la LRBRL ha sido modificado por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, (LRSAL).

Esta regulación ha propiciado, que las diputaciones provinciales sean las que contribuyan a la prestación de las funciones de secretaría e intervención, creando servicios o negociados de asistencia a municipios, integrados muchos de ellos por funcionarios con habilitación de carácter nacional, principalmente de la subescala de secretaría-intervención, con el fin de colaborar en la prestación de los servicios en los distintos pequeños ayuntamientos de la provincia, ante la escasez de funcionarios con habilitación nacional. Sin duda que el hecho las Diputaciones se ubiquen en las capitales de las distintas provincias, posibilita que los puestos reservados a dichos funcionarios, sean fácilmente cubiertos en los distintos concursos de traslados, siendo, por el contrario, más improbables que se cubran los puestos situados en los ayuntamientos de las localidades más pequeñas y alejadas geográficamente de los más importantes núcleos de población. Es, sin duda, otra consecuencia de la despoblación rural, de la llamada España vaciada, cuya disminución del número de habitantes propicia la dificultad de la viabilidad de los servicios básicos y de oportunidades laborales, generando un círculo vicioso difícilmente solucionable, de la que los habilitados nacionales, no están exentos.

El gran número de pequeños ayuntamientos que carecen de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional imposibilita, a muchas diputaciones, prestar, simultáneamente, los servicios en dichos municipios ya que no es posible desarrollar, con el personal existente, las funciones reservadas en todos ellos.

Esto ha obligado a la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas a buscar soluciones a esta situación, convocando pruebas para la creación de bolsas de interinos, especialmente secretarios-interventores, pero también interventores y secretarios de la categoría de entrada, con el objetivo de poder dar solución a este grave problema. A pesar de esta loable iniciativa, en algunas Comunidades Autónomas, esta solución ha sido insuficiente para poder dotar a todas las entidades locales que lo precisan, de un empleado público que realice las funciones de secretario/a o interventor/a interino/a, obligando a algunas Diputaciones provinciales³¹ a aprobar sus propias bolsas para proveer, mediante nombramientos interinos, los puestos especialmente de la subescala de secretaría-intervención en las entidades locales de su provincia. Otras Diputaciones³², en cambio, han tenido que crear bolsas para reforzar sus servicios de asistencia técnica, ante la imposibilidad de poder hacer frente a las necesidades de su provincia con el personal con el que contaban en sus relaciones de puestos de trabajo.

31 Diputaciones provinciales de Zaragoza, Granada, Ourense, Lugo y Cádiz.

32 Diputaciones provinciales de Alicante y Huelva.

3.2. Su plasmación en la elaboración de instrumentos de ordenación de personal

En el aspecto que pasamos a analizar, el marco jurídico básico de las políticas de personal de las entidades locales, está constituido por lo previsto en los capítulos I y II del Título V del Real Decreto Legislativo 5/2016, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante TREBEP), donde se regulan los planes para la ordenación de recursos humanos (artículo 69), la oferta de empleo público (artículo 70), los registros de personal (artículo 71) y las relaciones de puestos de trabajo y otros instrumentos organizativos similares (artículo 74).

Estos constituyen los principales instrumentos de ordenación de personal de los que deben dotarse todos los ayuntamientos, con ciertos matices, e independientemente de su tamaño.

Decimos los principales porque no son los únicos, ya que como tales podemos añadir, sin ánimo exhaustivo, la obligatoriedad de aprobar planes de igualdad de los regulados en la Disposición adicional séptima del TREBEP, tras la redacción dada por la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, y que obliga a todas las Administraciones Públicas a aprobar, al inicio de cada legislatura (mandato), un Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres para sus respectivos ámbitos, a desarrollar en el convenio colectivo o acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario que sea aplicable, en los términos previstos en el mismo.

Además de lo anterior, la legislación básica de régimen local (LRBRL y TRRL) señalan que corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla presupuestaria, que debe comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. La plantilla presupuestaria de personal es lo que se conoce como la traducción económica de la relación de puestos de trabajo, y debe comprender la relación de plazas que se van a dotar presupuestariamente, y supone un instrumento de visión de conjunto desde esta perspectiva, debiendo ser uno de los documentos que acompaña al presupuesto general de la entidad local. La plantilla de personal comprende pues todos los puestos de trabajo (más bien plazas, con su correspondiente dotación en función del número de puestos de cada una), reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, con una función de instrumento de planificación y racionalidad.

Como ya avanzamos, la asistencia y cooperación de las Diputaciones tiene aquí una de sus manifestaciones principales, ya que el personal técnico cualificado provincial puede asesorar y apoyar a los pequeños municipios en la elaboración de los citados instrumentos de ordenación (relación de puestos de trabajo, planes de igualdad, planes de ordenación de recursos humanos...). Sin perjuicio de lo anterior, también podría «externalizarse» dicha asistencia a través de contratos administrativos de servicios, con los matices que pos-

teriormente citaremos, respecto a la participación de empresas consultoras y el ejercicio de funciones reservadas al personal funcionario.

Para una adecuada explicación de hasta dónde puede llegar esta asistencia y cooperación, debemos recordar que la normativa aplicable (artículo 8 del TREBEP y normas autonómicas) establecen que son empleados públicos, los que desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales, clasificando los empleados públicos en las siguientes clases: funcionarios, que pueden ser de carrera o interinos; personal laboral, ya sea por tiempo indefinido o temporal; y personal eventual.

Toda esta regulación, como dijimos, es de carácter básico, por lo que, en su desarrollo, el legislador estatal y el de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, habrán de aprobar o modificar las leyes de función pública de sus Administraciones, así como las normas aplicables a la Administración local respetando, en este último caso, la autonomía organizativa de las entidades locales. A este respecto no debemos olvidar que la Carta europea de Autonomía Local (hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y publicada en el BOE núm. 47 de 24 de febrero de 1989), dispone que las Entidades locales deben poder definir, por sí mismas, las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz, y que el Estatuto de su personal debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera.

Es por ello que debemos traer a colación, nuevamente, la dualidad del régimen jurídico de los empleados públicos locales, ya que esto nos obliga a hacer necesariamente una serie de precisiones.

En este sentido, y tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, el Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre la posibilidad de que el personal laboral pudiese ocupar puestos de trabajo en las diferentes administraciones públicas, ya que la propia Constitución parecía haber optado por un régimen estatutario o funcional para los servidores públicos (por todas las sentencias del TC 235/2000 y 37/2002), y precisando que la contratación de trabajadores, empleados públicos en la terminología actual, conforme al derecho laboral o del trabajo, no tiene la consideración de inconstitucional. Podemos afirmar, sin miedo a equivocarnos, que a la vista del marco jurídico actual, el personal al servicio de las Administraciones Públicas en general y de las entidades Locales en particular, no constituye un conjunto homogéneo ni está sometido a un mismo régimen jurídico, como veremos. Como señalaba la exposición de motivos de la derogada Ley 7/2007, del Estatuto básico del Empleado Público (vigente hasta el 01.11.2015) *«...la manifestación más significativa de esa tendencia a la diversidad viene siendo el recurso por muchas Administraciones Públicas a la contratación de personal conforme a la legislación laboral...»*.

Es por ello que debemos tener presente el conjunto normativo plural que rige en cuanto al personal laboral al servicio de las entidades locales; constituido en primer término, por la legislación sobre función pública y del régimen local —que podrían considerarse como normas especiales— aunque con extensión limitada; y en segundo término el conjunto de la legislación laboral existente en nuestro país. Todo el anterior sin olvidar que el propio TREBEP introduce un tercer factor en este sistema: el reconocimiento claro y expreso de la negociación colectiva, en ocasiones con referencia expresa al convenio colectivo y las otras normas convencionalmente aplicables. Finalmente, aunque no aparece expresamente indicado en el TREBEP como fuente normativa, también el contrato de trabajo juega un papel que, sin embargo, en el ámbito público debería ser más reducido que en el privado, pero que ocasiones puede contemplar aspectos no previstos en normativa superior.

Por lo anteriormente expuesto, los ayuntamientos tienen reconocido margen de actuación para la negociación colectiva en el ámbito laboral, así como para alcanzar pactos y acuerdos que afecten a su personal funcionario. A pesar de esta posibilidad que ofrece la normativa, es cierto que la mayoría de los pequeños (e incluso medianos) municipios españoles carecen de convenio colectivo propio negociado entre la entidad local y los representantes de los trabajadores, circunstancia que se debe principalmente, en nuestra opinión, a la falta de voluntad de negociación real por parte de los representantes políticos, y también a la ausencia real de representantes de los trabajadores con capacidad para la negociación. No obstante, en este ámbito las diferentes organizaciones sindicales, cada vez más, están fomentando dicha negociación. Esta ausencia real de Convenio Colectivo propio en las entidades locales y la fuerte laboralización de su personal, conducen a una situación de gran inseguridad jurídica provocada por las lagunas existentes en la normativa aplicable.

Frente a esto, debemos recordar que el artículo 34.2 TREBEP prevé expresamente la negociación «supramunicipal», al señalarse que se reconoce la legitimación negocial de las asociaciones de municipios, así como la de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal. A tales efectos, los municipios podrán adherirse con carácter previo, o de manera sucesiva, a la negociación colectiva que se lleve a cabo en el ámbito correspondiente. De este modo, «se sale al paso de las dificultades para que haya negociación colectiva en los pequeños municipios y se consigue, además, alejar del Ayuntamiento pequeño la negociación, facilitando así una negociación más objetiva y rigurosa, lejos de las frecuentes presiones vecinales y también una mayor homogeneización de las condiciones del personal laboral de los pequeños municipios»³³.

33 SALA FRANCO, T.: «La negociación colectiva de los empleados públicos en España», en AA. VV. (Bolaños Céspedes, F. y Sala Franco, T. Coords), *La negociación colectiva de los empleados públicos en España y en América Latina*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, pág. 185.

Parece esta, sin duda, una posibilidad de interés para los pequeños municipios, y que consistiría en formalizar un acuerdo o convenio supramunicipal, pero sin eficacia general, a través de un acuerdo plenario según se dirija al personal laboral o funcionario. Esta adhesión llevaría a que las condiciones más favorables para los empleados públicos afectados en esa corporación, se sobreponen al Convenio colectivo propio de cada corporación; y, en ausencia de Convenio colectivo propio en esa corporación, se aplicaría como norma convencional.

Las Diputaciones, a través de su personal cualificado, deben desempeñar un papel relevante en la asistencia y cooperación con los municipios en la elaboración de los instrumentos de ordenación del personal citados, y más teniendo en cuenta la reciente sentencia STS 6328/2024 del Tribunal Supremo³⁴, que abordó la controversia sobre la externalización de la elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) por parte de una administración local a una empresa consultora, declarando la nulidad de este instrumento de ordenación del personal en un ayuntamiento, considerando que la intervención de la empresa contratada (contrato de servicios ex artículo 17 de la Ley 9/2017, de Contratos del sector Público), superó los límites de lo permitido por la legislación y la doctrina jurisprudencial. El TS parece asumir, en esta sentencia, que cualquier intervención externa en la elaboración de la RPT compromete el ejercicio de potestades públicas, olvidando de forma sorprendente que este instrumento, una vez elaborado, se negocia con la representación sindical y de los trabajadores (si la hay) y se aprueba por el pleno de la corporación, debiendo instruirse previamente el preceptivo expediente administrativo, y donde debe constar necesariamente el informe de la secretaría del ayuntamiento (ex artículo 3.3 del RD 128/2018), entre otros.

Es por ello que la asistencia y cooperación provincial también tiene un amplio margen de actuación en esta eventual negociación municipal, asesorando en la formación de las mesas de negociación municipales, para alcanzar eventuales pactos y acuerdos para el personal funcionario a su servicio e incluso, para negociar y aprobar convenios colectivos que afecten a su personal laboral.

La cooperación y asistencia en lo relativo a la elaboración de instrumentos de ordenación de personal, creemos que debe ser prestada, con el requisito de la voluntariedad, a todos los municipios de pequeño tamaño, incluso a los entes intermunicipales, ya que las Diputaciones deben dotarse de personal cualificado para ello y ayudar así a estas entidades cumplir sus obligaciones legales y dotarse de instrumentos imprescindibles para la gestión de su propio personal.

34 Sentencia del Tribunal Supremo 6328/2024 de 19 de diciembre de 2024, recurso de casación n.º 4980/2022. ECLI:ES:TS:2024:6328.

3.3. Los servicios provinciales de asistencia a municipios

Con el objeto de colaborar y satisfacer los múltiples servicios que prestan las distintas administraciones locales, se han ido creando servicios de asistencia técnica en la mayoría de Diputaciones provinciales, con el objeto de colaborar a las entidades locales (ayuntamientos, mancomunidades, consorcios, etc.) de su provincia, tanto en materia jurídica, administrativa, técnica, urbanística, nuevas tecnologías, así como en la gestión económico-financiera contable y presupuestaria. Estos servicios existentes en las diputaciones provinciales, generalmente se encargan de cuestiones como el asesoramiento a los ayuntamientos, la gestión de subvenciones, la colaboración en proyectos de desarrollo local o la prestación de servicios compartidos.

Las distintas Diputaciones provinciales han ido creando puestos en sus RPT, con el objeto de prestar colaboración a las entidades locales de su territorio, en distintas materias. Así cabe destacar la creación de puestos en materia urbanística (arquitectos, arquitectos técnicos) con la finalidad de asesorar en esta materia a los distintos ayuntamientos de su ámbito territorial, especialmente los de menor población y recursos, que carecían de este tipo de personal para los diferentes expedientes urbanísticos que se tramitaban en su municipio, (licencias urbanísticas, comunicaciones previas, declaraciones responsables etc.).

También cabe destacar los puestos de asesores jurídicos o letrados que han ido creando las diputaciones, con el fin de colaborar en los distintos procedimientos judiciales en los que intervienen las entidades locales de su provincia. Cabe destacar especialmente los procedimientos de carácter contencioso-administrativo, en las diferentes materias, tales como responsabilidad patrimonial, contratación, bienes. urbanismo y, en muchas ocasiones, procedimientos de carácter laboral.

Es también habitual la colaboración de las Diputaciones con las entidades locales en materia de contratación, tanto en la elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas, en la elaboración de los pliegos de prescripciones técnicas, así como en la formación de las mesas de contratación. La carencia de personal propio de los pequeños ayuntamientos para su constitución, el carácter técnico de algunos expedientes, así como la imposibilidad, en la mayoría de los casos, de que los alcaldes puedan formar parte de dichas mesas³⁵, obliga a tener que acudir a los ayuntamientos a los entes provinciales para su tramitación y resolución.

35 El informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado del 5 de abril de 2022, Núm. 88/21, ha señalado respecto a la participación del alcalde en la Mesa de Contratación que:

1. En aquellos supuestos en que el alcalde asuma la condición de órgano de contratación, no deberá formar parte de la mesa de contratación.
2. En el supuesto de que la condición de órgano de contratación corresponda al Pleno de la Corporación, el alcalde podrá formar parte de la mesa de contratación.

La prestación de estos servicios se ha visto muy incrementada con la implantación de la Administración electrónica, que supuso para muchas Diputaciones provinciales, un importante esfuerzo técnico, material, formativo y personal en el que se han implicado e involucrado, con el objeto de colaborar con las entidades locales de su provincia, permitiendo a sus empleados públicos afrontar este nuevo reto, manteniendo los servicios de asesoramiento en esta materia de una manera permanente y continuada.

Otro importante servicio que prestan las Diputaciones, es el relativo a la formación continua del personal que presta servicios en las diferentes entidades locales de la provincia, así como la formación de los cargos electos al servicio de las mismas. Con tal motivo se han creado servicios de formación en las distintas Diputaciones que programan, a lo largo del año, los diversos cursos formativos en las materias cuya impartición requiere mayor demanda por parte de los empleados locales. Sin duda las frecuentes y reiteradas modificaciones legislativas estatales y autonómicas así lo requieren. Lo mismo ocurre con los cargos electos cuya formación es demandada, especialmente, tras finalizar los períodos electorales, por los nuevos alcaldes y concejales con motivo de su toma de posesión y que abarca temas muy variados y dispares como organización y funcionamiento, régimen jurídico, empleados públicos, etc.

Por último, cabe hacer referencia a la colaboración que las diputaciones vienen prestando en materia de gestión tributaria. Así es habitual que las pequeñas entidades locales de la provincia deleguen, expresamente en los entes provinciales, las competencias en materia tributaria en relación con tributos, precios públicos y otros ingresos de derecho público de carácter municipal, mediante la adhesión particular y expresa de los ayuntamientos titulares de los mismos. Esta delegación en la gestión y recaudación en vía voluntaria y, especialmente, en vía ejecutiva de los impuestos, tasas y precios públicos conlleva, en muchos casos, entregas periódicas, mensuales o trimestrales, a cuenta de la recaudación de cada ejercicio de los tributos comprendidos en el contenido de la delegación, colaborando de una manera muy significativa, en la tesorería de los pequeños ayuntamientos. Así los municipios ante las necesidades transitorias de tesorería, no tienen que acudir a operaciones de crédito a corto plazo, para resolver su falta de liquidez con la finalidad cubrir los déficits temporales en la tesorería, y poder hacer frente a los pagos periódicos que conlleva la gestión habitual de sus competencias.

3. En los supuestos en que el alcalde haya delegado su competencia como órgano de contratación en otro órgano (incluida la Junta de Gobierno Local), no podrá formar parte de la mesa de contratación.

4. En los casos en que la Junta de Gobierno Local asuma las competencias del órgano de contratación por atribución legal, el alcalde podrá formar parte de la mesa de contratación.

3.4. La encomienda de gestión de procesos selectivos

Uno de los problemas que se les presenta a las pequeñas entidades locales ante la ausencia de personal propio, es la constitución de los tribunales de selección de los empleados públicos, tanto para personal funcionario como laboral.

El artículo 60 del TREBEP ha establecido que los órganos de selección serán colegiados, y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, tendiendo a la paridad entre hombre y mujer. El precepto añade que no podrán formar parte de los órganos de selección, el personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual. Además, la pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.

Esto ha propiciado que muchas pequeñas entidades locales hayan tenido que acudir a las diputaciones provinciales, solicitando la colaboración en la formación de los tribunales en los procesos selectivos que convoquen para cubrir sus necesidades de personal.

El marco legislativo anterior a la Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, ya ofrecía la posibilidad, en nuestra opinión, de que en base a la competencia genérica de cooperación y asistencia provincial a la que nos estamos refiriendo, se encomendase a las Diputaciones, a través de la figura de la encomienda de gestión reconocida con carácter general en la Ley 40/2015³⁶, de régimen jurídico del sector público, y con anterioridad en la Ley 30/1992³⁷.

La encomienda de gestión, aplicada a la cooperación y asistencia provincial, supone la realización, mediante encomienda, de actividades de carácter material, técnico o de servicios de competencia municipal por parte de la Diputación respectiva, todo ello por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante, dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

La Disposición Adicional primera de la Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, bajo la rúbrica «Medidas en el ámbito local», dispuso que los municipios, excepto los de gran población previstos en el Título X de la LRBRL, podrán encomendar la

36 La figura de la encomienda de gestión figura en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

37 La encomienda de gestión figuraba en el artículo 14 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

gestión material de la selección de su personal funcionario de carrera o laboral fijo a las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares, u órganos equivalentes en las comunidades autónomas uniprovinciales. Los municipios podrán, también, encomendar en los mismos términos la selección del personal funcionario interino y personal laboral temporal. Finalizado el proceso selectivo, la autoridad competente de la entidad local nombrará o contratará, según proceda, a los candidatos que hayan superado el proceso selectivo.

Vemos pues que a través de esta encomienda —que en nuestra opinión requiere acuerdo adoptado por el pleno municipal y provincial por mayoría absoluta a la vista de lo previsto en el artículo 47.2 h) de la LRBRL— las Diputaciones provinciales tramitarían el proceso selectivo, encomendado hasta la propuesta de nombramiento efectuada por el tribunal de selección provincial, correspondiendo al ayuntamiento encomendante el nombramiento del personal funcionario o la contratación del personal laboral que corresponda.

En nuestra opinión, es esta una posibilidad de máximo interés para pequeñas corporaciones que carecen de personal propio suficiente para conformar tribunales de selección, e incluso para la tramitación administrativa de este tipo de expedientes, y en la que los servicios técnicos provinciales deben ofrecer una gestión rigurosa y profesional, a la vez que ágil.

La realización de los procesos selectivos es, sin duda, una de las materias en las que debe plasmarse la cooperación y asistencia provincial a través de la encomienda de gestión aquí prevista, si bien la misma no debe agotarse aquí.

Ejemplos de esta competencia provincial pueden ser la designación de personal propio de las Diputaciones para formar parte de tribunales de selección en otras entidades locales, el nombramiento de personal propio que pueda ejercer de instructor en determinados expedientes más o menos complejos relacionados con la gestión de Recursos Humanos (disciplinarios, de provisión de puestos, relativos a mesas de negociación...), o la emisión de informes jurídicos o técnicos que sean precisos en esta materia.

Una opción creemos que poco explorada, es la posibilidad para que desde la administración provincial se creen bolsas de personal compartido, en diferentes categorías profesionales (tanto de personal funcionario interino como laboral de duración determinada), al servicio de los ayuntamientos de la provincia, todo ello en cumplimiento de su competencia en materia de cooperación y asistencia recogida en los ya citados artículos 31.2, 36.1 y 36.2.b) y c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y los artículos 140.1.c) y 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con el deber de colaboración entre administraciones, así como los artículos 142 y 143.2 en cuanto a técnicas de colaboración, y acuerdos de órganos de cooperación como medio de formalizar las correspondientes relaciones de cooperación³⁸.

38 Un buen ejemplo lo tenemos en el Acuerdo-marco para compartir bolsas de trabajo con entidades de la provincia de Alicante (publicado en el BOP núm. 242 de fecha 22.12.2021).

3.5. La creación de bolsas de carácter provincial de FHCN

Como venimos diciendo, y de conformidad con el previsto en el artículo 36.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, es competencia propia de las diputaciones provinciales, entre otras, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. Dicho artículo establece con claridad, tras la nueva redacción de la que fue objeto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, la obligatoriedad de que las Diputaciones, en todo caso garanticen en los municipios de menos de 1.000 habitantes, la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

La realidad actual es que los pequeños municipios, e incluso los medianos en determinadas zonas de nuestro país, tienen muchas dificultades para lograr la cobertura definitiva de sus puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional (FHCN). Hasta ahora, es habitual que las Diputaciones Provinciales doten sus servicios de asistencia a municipios con habilitados nacionales, principalmente de la subescala de secretaría-intervención, para que mediante la figura de las comisiones circunstanciales prevista en el artículo 55 del RD 128/2018, puedan realizar cometidos especiales de carácter circunstancial en estos ayuntamientos, prestando una asistencia de carácter urgente y en todo caso coyuntural.

No debemos olvidar que el artículo 53 del Real decreto 128/2018, prevé que cuando no fuera posible la provisión de los puestos reservados por funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, las corporaciones locales podrán proponer a la Comunidad Autónoma, con respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, el nombramiento de un funcionario interino, que deberá estar en posesión de la titulación exigida para el acceso al subgrupo A1. Sin perjuicio de eso, indica el citado precepto, las comunidades autónomas podrán constituir en su ámbito territorial relación de candidatos propia para la provisión, con carácter interino, de puestos reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Para la constitución de la dicha relación de candidatos, la Comunidad Autónoma podrá convocar la realización de las correspondientes pruebas de aptitud, con respeto, en todo caso, a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

En los últimos años algunas Diputaciones Provinciales, demostrando su capacidad proactiva, y considerando que la tramitación de un proceso de selección para cada una de las vacantes que se producen, que exige la aplicación de importantes medios personales y materiales y supone un importante retraso en la selección por el cumplimiento de los plazos de procedimiento, unido al hecho constatado de la escasa participación de candidatos en los procesos, y la difícil cobertura de muchos de estos puestos, han considerado conveniente la formación por parte de la Diputación Provincial de una lista de

espera de personal capacitado para su nombramiento como secretario-interventor interino dentro de su ámbito territorial.

En estos casos, la lista de contratación de secretarios-interventores interinos resultará de un procedimiento de selección seguido al efecto por parte de la Diputación Provincial, al amparo de lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, y la normativa autonómica de aplicación, con observancia en todo caso de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad, así como el de publicidad.

Con este mecanismo las Diputaciones Provinciales, en sus funciones de asistencia y cooperación a los municipios, colaboran con la respectiva Administración autonómica y con los municipios de la provincia, para facilitar soluciones al problema que se genera por la falta de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional y la dificultad que en ocasiones se evidencia de disponer de funcionarios que cubran interinamente las vacantes existentes.

En estos casos, el personal integrante de las listas de interinos de carácter provincial no tiene vinculación con la Diputación respectiva, que se limita única y exclusivamente a la formación y gestión de la misma, pasando a depender el personal designado, tanto orgánica como funcionalmente, del ente local para el que haya sido nombrado.

Cabe añadir que este nombramiento se produce por el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, ante la falta de personal integrante en las bolsas autonómicas que esté dispuesto a cubrir los puestos vacantes, y que en muchos supuestos resultan muy insuficiente para dar cobertura a todas las vacantes existentes en su territorio.

IV. Conclusiones

Es patente que la tendencia actual en nuestro país es la de que la mayoría de los pequeños y medianos ayuntamientos pierden población, por lo que es probable que nos encontremos pronto ante un escenario futuro en el que los demográficamente más pequeños presten muy pocos servicios, debiendo ser las Diputaciones Provinciales las que, mediante delegación, encomienda o asistencia, presten muchos de ellos.

Y ese debe ser sin duda el reto principal de las administraciones provinciales a corto y medio plazo, mostrar todas sus potencialidades y su gran utilidad dentro del sistema institucional del que nos hemos dotado. Es por ello, que su propia justificación y legitimidad reside precisamente en que, sin su asistencia y cooperación, muchos municipios no podrían ejercer sus competencias propias y prestar sus servicios municipales.

A lo largo de este trabajo hemos tratado de plasmar las posibilidades que el marco legislativo actual ofrece a las Administraciones provinciales para

colaborar con los municipios de su ámbito territorial, especialmente con los de menor tamaño y mayor dificultad de dirección, en la gestión de su propio personal, esto es, de sus empleados públicos municipales.

La normativa en materia de régimen local vigente, tras las múltiples reformas operadas por los distintos legisladores, trata de reforzar el papel institucional de las Diputaciones Provinciales, y cuya teleología es aumentar y perfeccionar la gestión y la eficiencia económica en la prestación de los servicios a las entidades locales de su ámbito territorial.

Lo anterior, sin perjuicio, sino más bien al contrario, de que el personal provincial, especialmente el de los respectivos servicios de asistencia a municipios, realicen actuaciones materiales de muy diversa índole que suplan la menor capacidad municipal.

Para ello, como hemos advertido, las Diputaciones deben dotarse de estructuras propias (ya sea con la denominación de área, servicio, sección o gabinete), que se dediquen exclusivamente a la asistencia y cooperación, y dentro de estas estructuras, debe existir personal especialmente cualificado en diferentes ámbitos (jurídico, económico, urbanístico o técnico en sus diferentes ramas). Deben por tanto las administraciones provinciales disponer en sus plantillas de empleados públicos de carácter técnico, profesional y, como hemos indicado, altamente cualificado en múltiples sectores, con la finalidad de ponerlos a disposición de las entidades locales de su provincia ya que estas, en la actualidad, adolecen de este tipo de personal, y todo parece indicar que, en un futuro, esta cuestión se verá más agravada. Esta colaboración en materia de empleo público con las distintas entidades locales, deberá ir dirigida a mejorar su gestión en sus diferentes formas, en la elaboración de instrumentos de ordenación de personal, en su selección mediante la constitución de tribunales, en su formación impartiendo la enseñanza demandada que permita una actualización de sus conocimientos y habilidades, e incluso en la creación de bolsas de personal compartido, en diferentes categorías profesionales, como funcionarios interinos o personal laboral de duración determinada, que permita una actuación rigurosa profesional y a la vez ágil, facilitando su cobertura a las entidades locales.

Esperemos que en los próximos años el ministerio competente incremente las ofertas de empleo de los funcionarios con habilitación de carácter nacional en sus distintas categorías, y se consigan cubrir las múltiples plazas con el objeto de dar cobertura a ese gran número de vacantes existentes en la actualidad, especialmente de la subescala de secretaría-intervención y que en el futuro, con las próximas jubilaciones, ser verá agravado ya que ello permitirá una mejor gestión especialmente de las pequeñas entidades locales.

Como ha tenido ocasión de indicar nuestro Tribunal constitucional³⁹, la actuación cooperadora de las Diputaciones es a la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, siendo los municipios los destinatarios

39 Sentencia del TC 124/2023, de 26 de septiembre de 2023 (BOE núm. 261 de 01.11.2023) ECLI:ES:TC:2023:124.

principales o directos de las competencias instrumentales de asistencia, cooperación y coordinación características de la provincia como entidad local, configurando el nivel local de gobierno como un sistema integrado por dos entidades, los municipios y la provincia, que forman parte de una misma comunidad política local que determina que no existan propiamente intereses provinciales opuestos a los municipales, pues precisamente la función de la provincia es garantizar la prestación integral de los servicios de competencia municipal y el ejercicio de las competencias municipales de su ámbito territorial.

Por último el sistema de empleo público actualmente vigente debe plantearse, como reto, especialmente en las pequeñas entidades locales, atraer a los profesionales que la Administración necesita, estimulando a los empleados para el eficiente cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, proporcionándoles la formación adecuada, ofreciéndoles suficientes oportunidades de promoción profesional, y desempeño laboral, al tiempo que facilita una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, atendiendo al continuo desarrollo de las nuevas tecnologías.

V. Bibliografía citada

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración Local*, —Editorial La Ley— El Consultor de los Ayuntamientos, 5.ª edición, Madrid 2006.

BARRACHINA ANDRÉS, A. M., «Comentario de urgencia del Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo». *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º 1, Sección Zona Local / Rincón local, Enero 2024. https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1C-TEAAmMLC0MLY7Wy1KLizPw8WyMDI2NDIyMjkEBmWqVLfnJIZUG-qbVpiTnEqABs_IgE1AAAAWKE

BOLTAÍNA BOSCH, X., «La reducción de la temporalidad en el empleo público local: la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, y su aplicación a la Administración y sector público local durante 2022 y 2023». *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 16, pp. 141-177. Madrid, 2023. https://doi.org/10.37417/ADM/16-2022_2.04

DÍEZ QUESADA, A., «El Estatuto Básico del Empleado Público: proyección e incidencia en la Administración Local, cumplidos cinco años desde su aprobación». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 315-316, pp. 235-268. Madrid 2011. <https://doi.org/10.24965/real.vi315-316.10043>

- FONDEVILA ANTOLÍN, J.**, «El empleo público local y su sistema de fuentes: un estudio con relación a su "supuesto" conflictivo marco jurídico». *Documentación Administrativa*, núm. 11, pp. 38-55. Madrid 2023. <https://doi.org/10.24965/da.11282>
- GIL BLÁZQUEZ, A.**, «Algunas reflexiones sobre la aplicación al empleo público local de la disposición transitoria sexta del Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en Materia de Servicio Público de Justicia, Función Pública, Régimen Local y Mecenazgo». *Documentación Administrativa*, núm. 12, pp. 51-70. 2024. <https://doi.org/10.24965/da.11374>.
- ROYO CRESPO, J.**, *Jurisprudencia sobre material de Administración Local. Guía para alcaldes y concejales de la Diputación de Zaragoza*.
- SALA FRANCO, T.**, «La negociación colectiva de los empleados públicos en España», en AA. VV. (Bolaños Céspedes, F. y Sala Franco, T. Coords), *La negociación colectiva de los empleados públicos en España y en América Latina*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, pág. 185.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.**, «La Distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local». En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal* (vol. I, 2.ª ed.). Madrid, Civitas 2003.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.**, «La transformación del empleo público en la Administración Local». *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º I, Sección Análisis, abril 2025.

LA ASFIXIA FINANCIERA, PRESUPUESTARIA Y LEGAL DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS DE OURENSE: RETOS Y DESAFÍOS

**¿QUÉ ESTRATEGIAS DE FINANCIACIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA
PODRÍAN MITIGAR LOS PROBLEMAS ECONÓMICOS DE LOS
MUNICIPIOS ESPAÑOLES CON MENOS DE 5000 HABITANTES?**

Mónica Legaspi Díaz

«Cuando la ley y la economía ahogan al
pequeño, no muere la aldea: muere la justicia».

ARISTÓTELES

Sumario: I. Introducción. II. Los grandes desafíos. DESAFÍO 1. Los problemas financieros específicos. DESAFÍO 2. Desafíos demográficos y estructurales: la despoblación rural. DESAFÍO 3. Problemas de prestación de servicios. DESAFÍO 4. Contexto regulatorio y de gestión: la Ley no está pensada para los más pequeños. DESAFÍO 5. Problemas medioambientales y de gestión de residuos. III. Los grandes envites de mitigación identificados: hacia un nuevo paradigma de cooperación y sostenibilidad. ENVITE 1. Sostenibilidad financiera como base de la supervivencia. ENVITE 2. Hacia un nuevo sector primario: arándanos y carne en extensivo, calidad y proximidad. ENVITE 3. «Ni se valora lo que no se paga, ni todos somos iguales». ENVITE 4. Hacia un nuevo paradigma de gestión. ENVITE 5. Hacia una nueva gobernanza ambiental y una nueva concienciación. IV. Referencias.

I. Introducción

En España existen 8.132 municipios, de los cuales más de 6.800 no superan los 5.000 habitantes, según datos estadísticos.

Tal fragmentación supone un verdadero reto desde el punto de vista de la eficiencia administrativa, pero también un auténtico quebradero de cabeza desde el punto de vista financiero.

Y como no podía ser de otra manera, la Provincia de Ourense no es ajena a dicha fragmentación.

Para muestra un botón: de los 92 ayuntamientos de la Provincia de Ourense, tan sólo 11 superan el umbral de los 5.000 habitantes.

El problema pues, está servido.

De hecho, los pequeños municipios de Ourense presentan problemas económicos y presupuestarios en distintos frentes:

- Insuficiencia financiera con déficits persistentes, problemas de liquidez y estados inestables. La disminución demográfica —que reduce la base impositiva y eleva los costos por habitante— empeora la situación.
- Se observa una alta dependencia de transferencias intergubernamentales, que en algunos casos comprenden más del 60 % de los ingresos. La capacidad para generar recursos propios es limitada, en parte por la rigidez en la recaudación de impuestos como el IIVTNU o por la aversión a la subida de tipos de gravamen en el impuesto estrella municipal que es el IBI.
- La provisión de servicios básicos y el mantenimiento de la infraestructura se ven comprometidos por elevados costos unitarios, deuda creciente y estrategias de gestión impuestas a nivel estatal, que priorizan la reducción de endeudamiento y el cumplimiento de la regla de gasto.
- La fragmentación administrativa y el reducido tamaño contribuyen a ineficiencias en la gestión, lo que ha motivado la discusión sobre fusiones y reformas estructurales para racionalizar funciones y optimizar recursos.

Estos puntos, presentados de forma recurrente en estudios realizados y publicados, describen de forma precisa los desafíos económicos y presupuestarios que afectan a los pequeños municipios ourensanos, los cuales, como digo, sufren insuficiencia financiera con déficits crónicos, dependen excesivamente de transferencias intergubernamentales que representan más del 60 % de sus ingresos, y tienen capacidad limitada para generar recursos propios, lo que compromete la provisión de servicios como el servicio de ayuda en el hogar, el mantenimiento del alumbrado público, la limpieza viaria o la recogida de residuos.

Por su parte, y con ánimo de contrarrestar los problemas económicos de dichos municipios, se identifican cuatro estrategias principales: cooperación intermunicipal, gestión financiera optimizada, reformas administrativas y financiación alternativa mediante fondos europeos y asociaciones público-privadas:

- **Mecanismos de cooperación intermunicipal** (como fusiones, asociaciones, comarcas y consorcios) que, según Sánchez Sáez (2021), Villa-

res et al. (2022) y otros, pueden mejorar la eficiencia, la coordinación y la gestión de recursos, aunque se enfrentan a barreras legales, resistencia política y social.

- **Estrategias de estabilidad presupuestaria y gestión financiera.** Estudios como los de Lara-Rubio et al. (2022), Fernández Leiceaga (2024) y Gutiérrez Ponce et al. (2018a/b) describen que medidas como la optimización presupuestaria, la reducción de la deuda, reformas tributarias (por ejemplo, el aumento del esfuerzo fiscal o reformas en el impuesto sobre bienes inmuebles) y el uso de indicadores financieros favorecen la viabilidad fiscal, si bien a menudo dependen de financiación externa o requieren políticas adaptadas al tamaño municipal.
- **Reformas territoriales y administrativas.** Investigaciones de Albet i Mas (2019), García y Javier (2015) y Rubio (2014) indican que la fusión, la redistribución de competencias y la centralización de servicios pueden mejorar la equidad y la capacidad de respuesta administrativa, aunque se deben superar desafíos en términos de identidad local y marcos legales poco flexibles.
- **Alternativas de financiación.** Mecanismos que involucran fondos europeos (Vidal, 2021; Núñez Martí y Goycoolea Prado, 2024), asociaciones público-privadas y otros incentivos fiscales, según Castillo Murciego et al. (2021) y Carchano Alcaraz et al. (2021), han contribuido a mejoras en infraestructuras, inclusión financiera y mantenimiento poblacional, pese a limitaciones técnicas y burocráticas.

II. Los grandes desafíos

Los datos específicos para la Provincia de Ourense muestran:

- Baja capacidad financiera medida por diversos indicadores fiscales.
- Alto gasto y carga de deuda en relación con los ingresos.
- Bajo gasto total e ingresos fiscales per cápita.

Y además de los anteriores:

- Desafíos financieros específicos (deuda, déficit de ingresos, presiones de costos).
- Problemas de prestación de servicios (servicios insuficientes, problemas de accesibilidad, problemas de calidad).
- Cuestiones estructurales (capacidad administrativa, economías de escala). Desafíos relacionados con la población (envejecimiento, despoblación, erosión de la base económica).
- Estrés financiero o problemas de sostenibilidad, fuentes de financiación externas, colaboración provincial.

- Métodos de generación de ingresos (impuestos, tasas, servicios compartidos). Reformas de la gobernanza (redistribución de competencias, transferencia de servicios a niveles superiores).
- Medidas de desarrollo de capacidades y mejoras operativas (asistencia técnica, reparto de personal, servicios compartidos y cooperación intermunicipal).
- Reformas regulatorias o legales que aprueben el estatuto del pequeño municipio.
- Iniciativas de transformación digital o modernización.

Así, los problemas de los pequeños municipios ourensanos presentan características específicas que reflejan, tanto los desafíos generales de los municipios pequeños gallegos, como particularidades geográficas, que pasamos a desarrollar.

DESAFÍO 1. Los problemas financieros específicos

Los municipios pequeños se enfrentan a una insuficiencia financiera perpetua y a la alta dependencia de las transferencias corrientes de otras Administraciones.

Los estudios y la realidad muestran que existe una falta de capacidad financiera suficiente y problemas relacionados con la capacidad administrativa y las economías de escala vinculados al tamaño poblacional.

Un problema particular identificado, es la **necesidad de mejorar la recaudación de ingresos corrientes**, lo que indica deficiencias en la gestión de los recursos propios municipales. Eso pasa por incrementar las tasas de la prestación de servicios esenciales, como distribución de agua y recogida de residuos e incrementar el tipo de gravamen de impuestos como el IBI. Si bien, esto no es una solución demasiado compatible con los desafíos demográficos, puesto que algún beneficio deberá haber por habitar el rural.

Galicia presenta una estructura territorial profundamente marcada por el **minifundismo municipal**: de sus 313 ayuntamientos, más del 70 % cuenta con menos de 5.000 habitantes (Instituto Galego de Estatística [IGE], 2023). Esta fragmentación administrativa, unida al envejecimiento poblacional y la dispersión del hábitat, condiciona de manera decisiva la gestión presupuestaria y financiera de los pequeños municipios.

En este contexto, la **autonomía local reconocida en el artículo 140 de la Constitución Española y en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local**, se enfrenta a importantes limitaciones prácticas. Los pequeños municipios gallegos deben garantizar servicios públicos básicos —abastecimiento, limpieza, recogida de residuos, mantenimiento viario, asistencia social o cultural— con recursos escasos y estructuras administrativas reducidas.

Por tanto, estamos ante **desafíos presupuestarios**, económicos y financieros que afectan a los municipios rurales gallegos y especialmente a los municipios ourensanos, así como las posibles estrategias para avanzar hacia una **gobernanza local más sostenible y eficiente**.

Los presupuestos de los pequeños municipios gallegos se enfrentan a diferentes tipos de desafíos:

Limitaciones de ingresos propios

Los ingresos tributarios locales (IBI, IVTM, tasas y precios públicos) presentan una recaudación limitada debido a la reducida base económica y la baja capacidad contributiva de la población. En muchos casos, la aplicación de bonificaciones sociales o exenciones debilita aún más la recaudación efectiva (Pérez Menayo, 2021).

A ello se suma una escasa diversificación de fuentes de financiación, pues la actividad económica local es poco dinámica y dependiente del sector primario o de servicios de baja productividad.

Rigidez del gasto corriente

El gasto municipal se concentra en personal, servicios básicos y mantenimiento, lo que deja escaso margen para la inversión. La estructura presupuestaria está fuertemente condicionada por la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que limita la capacidad de endeudamiento y obliga a priorizar el equilibrio presupuestario.

Esta rigidez impide destinar recursos a políticas de innovación, digitalización o mejora de la gestión, necesarias para modernizar la administración local (López & Serrano, 2022).

Dependencia de transferencias externas

Los pequeños municipios dependen en gran medida de las transferencias corrientes y de capital procedentes de la Xunta de Galicia, del Estado y de la Unión Europea. Si bien estas aportaciones son esenciales, generan vulnerabilidad financiera, al estar sujetas a criterios de distribución variables y convocatorias competitivas.

Además, la gestión de subvenciones exige capacidad técnica y administrativa que muchos ayuntamientos rurales no poseen, lo que conduce a la infrautilización de fondos europeos (Martínez-Lago, 2023).

Dificultades de gestión económica y administrativa

La gestión presupuestaria en los pequeños municipios gallegos se caracteriza por:

- **Falta de personal técnico cualificado** (interventores, tesoreros o secretarios municipales).
- **Fragmentación administrativa**, que impide alcanzar economías de escala.

- **Escasa digitalización en la gestión tributaria y contable.**
- **Dependencia de diputaciones provinciales**, que asumen funciones de asistencia y control financiero.

La suma de estas carencias limita la capacidad de planificación estratégica y de ejecución presupuestaria, provocando una gestión de carácter más reactivo que proactivo (Serrano García, 2022).

Los estudios documentan desafíos burocráticos en la obtención de subsidios y falta de registros unificados que complican la gestión administrativa. Existe pues una estructura administrativa desactualizada que no se adapta a las capacidades reales de los pequeños municipios.

En áreas rurales específicas, se identifican sectores tradicionales insostenibles debido a problemas regulatorios, donde la normativa estatal no considera las particularidades económicas locales.

Las autorizaciones sectoriales de la Confederación Hidrográfica o de Patrimonio, pueden tardar más de 9 meses, lo que complica gravemente la contratación de obras, de infraestructuras y la ejecución presupuestaria. Hay que pensar que las incorporaciones de remanentes sólo están vigentes hasta el año consecutivo siguiente, con lo que un retraso de más de medio año genera que la finalización de la obra ya tiene lugar en un ejercicio en el que no hay crédito adecuado ni suficiente.

Problemas de Capacidad Técnica y Recursos Humanos

La legislación asume capacidades que no existen en la realidad: los municipios pequeños tienen capacidad administrativa limitada, a menudo incapaces de sostener incluso una secretaría compartida y desafíos de capacidad administrativa en el mantenimiento del puesto de Secretario-Interventor, que a veces ocupa agrupaciones de más de 3 ayuntamientos.

Inadecuación de Costes Estándar

La imposición de **costes estándar**, no considera las economías de escala negativas que afectan a los municipios pequeños, donde los costes per cápita son necesariamente más altos debido a la dispersión poblacional y la necesidad de mantener servicios básicos independientemente del número de usuarios.

Falta de Diferenciación Territorial

Los estudios revelan que el esquema de descentralización no trata a todos los municipios por igual y que existe una falta de consideración por las necesidades únicas de los municipios de montaña, por ejemplo la «Siberia gallega» en Ourense, que tiene especificidades determinadas, lo que se extiende a otras tipologías municipales específicas.

Estos problemas evidencian que la legislación estatal española mantiene un enfoque «talla única» que no reconoce las limitaciones estructurales, financieras y administrativas inherentes a los municipios pequeños, generando una brecha significativa entre las obligaciones legales y las capacidades reales de implementación.

DESAFÍO 2. Desafíos demográficos y estructurales: la despoblación rural

Los municipios gallegos pequeños sufren envejecimiento, despoblación y erosión de la base económica. Específicamente, se reportan bajas tasas de afiliación a la Seguridad Social (menos del 60 %), alta dependencia de las pensiones e insuficiente actividad económica tanto industrial como de ideas.

La estructura territorial gallega presenta desafíos únicos, puesto que el 91 % de los municipios tienen $\leq 10,000$ habitantes, pero representan solo el 20 % de la población, lo que genera debilidades estructurales, servicios insuficientes, problemas de accesibilidad y preocupaciones sobre la sostenibilidad financiera.

El **declive demográfico** constituye uno de los factores estructurales más determinantes de la situación financiera local en Galicia.

Según datos del IGE (2023), más de 160 municipios gallegos tienen menos de 2.000 habitantes, y muchos registran tasas de envejecimiento superiores al 35 %.

Esta realidad implica una **base fiscal reducida**, ya que la población activa —sujeta a impuestos locales como el IBI o el IVTM— es cada vez menor. Al mismo tiempo, el coste de prestación de los servicios públicos se incrementa debido a la **dispersión territorial y la baja densidad poblacional**, que elevan los costes unitarios de transporte, mantenimiento e infraestructuras (López Díaz, 2022).

La conjunción de ambos factores provoca un **desequilibrio estructural entre ingresos y gastos**, lo que obliga a las entidades locales a depender en gran medida de **transferencias externas**, especialmente del Estado y la Comunidad Autónoma.

Basándome en el análisis exhaustivo de estudios realizados, la relación entre estabilidad presupuestaria y despoblación rural presenta múltiples dimensiones interconectadas que crean un círculo vicioso de deterioro municipal.

Los datos específicos revelan la magnitud del problema:

- 61,3 % de los municipios tienen menos de 1.000 habitantes.
- Aumento de municipios con menos de 100 habitantes de 928 a 1.319 entre 2000 y 2018.
- **Más de 4.000 municipios en riesgo de extinción.**
- 91 % de municipios tienen ≤ 10.000 habitantes, representando solo el 20 % de la población.
- Bajas tasas de afiliación a la Seguridad Social (<60 %) y alta dependencia de las pensiones.
- La **falta de población es especialmente pronunciada en municipios como Chandrexa de Queixa, Vilariño de Conso y A Veiga, que sufren las tasas de densidad más bajas de la provincia de Ourense.**

- Desigualdad en la densidad de población según la zona de Galicia en la que reparemos. De acuerdo con el IGE, la **densidad de población en la provincia Ourense, registró una densidad de 42** y Lugo de 33,1. La cifra del conjunto de la comunidad autónoma es de aproximadamente 91 habitantes.

La despoblación genera una cascada de pérdida de servicios esenciales:

- Desaparición del transporte público, servicios de atención primaria de salud y comercio local y desaparición de unidades escolares, cuando baja la ratio de alumnos.
- Servicios insuficientes, problemas de accesibilidad y preocupaciones sobre la calidad
- Falta de acceso a instituciones y servicios financieros, incluso la pérdida de cajeros automáticos, que retiran las entidades financieras.
- Falta de relevo generacional en explotaciones agrícolas, negocios, supermercados y bares (un caso paradigmático es el del **municipio de Pol, en Lugo**, donde el ayuntamiento ha adquirido el único supermercado del pueblo, cuyos dueños al jubilarse lo cerraban). Por supuesto, ante la necesidad de mantener servicios, quizás no proceda hablar de competencias propias e impropias, cuando la necesidad es acuciante.

Otras consecuencias son:

Impacto Fiscal de la Regresión Demográfica

- Costes incrementados per cápita debido a la regresión demográfica. Capacidad limitada para ajustar costes fijos.
- Costes incrementados para ciertos servicios debido a economías de escala reducidas.
- Presiones de costes debido a la dispersión poblacional.

Exclusión Financiera y Económica

La despoblación genera exclusión del sistema financiero formal:

- Declive en la actividad crediticia, exclusión financiera.
- Menores tasas de crédito y depósito por habitante, mayor ratio depósitos-créditos, menos oficinas bancarias por kilómetro cuadrado.

Crisis del Mercado Laboral Rural

Los indicadores laborales muestran la gravedad de la situación:

- Altas tasas de desempleo (27,2 % en municipios <1.000 habitantes).
- Menor ingreso promedio por habitante comparado con el promedio provincial.
- Falta de diversificación económica, dependencia de la agricultura y del sector primario.

Colapso de la Capacidad Administrativa

La despoblación erosiona la capacidad de gestión municipal:

- Capacidad administrativa limitada, a menudo incapaces de sostener incluso una secretaría compartida.
- Desafíos de capacidad administrativa en el mantenimiento del puesto de Secretario-Interventor.
- Incapacidad para satisfacer las demandas modernas de servicios públicos.

Efectos en la Estructura Presupuestaria y sectores económicos en crisis

Los estudios revelan patrones presupuestarios específicos:

- Insuficiencia financiera perpetua, alta dependencia de transferencias corrientes.
- Problemas con los objetos de petición de subvenciones, puesto que, al desconocer para qué serán los grandes objetos subvencionado, desconocen lo que deberán tener que cofinanciar y por tanto se hace imposible la previsión estratégica.
- Bajo gasto total e ingresos fiscales per cápita, alta carga financiera y de deuda. Esfuerzo fiscal reducido, menores niveles de presión fiscal.
- Sectores tradicionales insostenibles debido a problemas regulatorios.
- Niveles educativos bajos que obstaculizan el desarrollo local y el empleo de calidad.

DESAFÍO 3. Problemas de prestación de servicios

Los estudios identifican servicios insuficientes, problemas de accesibilidad y preocupaciones sobre la calidad debido a la limitada capacidad administrativa y las economías de escala.

Esto se ve agravado por las presiones de costos derivadas de la dispersión poblacional característica de Galicia, las obras de abastecimiento de agua potable, el servicio de ayuda en el hogar, la recogida de residuos, el mantenimiento del alumbrado público y la problemática de reparación de vías públicas se encarece con la dispersión.

Las **entidades locales** constituyen el nivel más próximo de la administración pública a la ciudadanía y, por tanto, el primer eslabón en la prestación de los **servicios públicos esenciales**: abastecimiento de agua, alumbrado, limpieza viaria, recogida de residuos, mantenimiento urbano, asistencia social, educación infantil, transporte público o seguridad ciudadana.

El artículo 25 de la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)** establece el catálogo mínimo de servicios que los

municipios deben prestar según su tamaño poblacional. Sin embargo, la **capacidad real de los ayuntamientos** para cumplir con estas obligaciones depende de múltiples factores: tamaño demográfico, estructura territorial, dotación financiera y recursos humanos.

En España, y especialmente en el ámbito rural o en municipios de pequeño tamaño, la prestación de estos servicios se ve comprometida por limitaciones económicas, técnicas y organizativas que cuestionan la sostenibilidad del modelo local actual (Martínez-Lago, 2022).

La LRBRL y el **Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL)** establecen los principios que deben regir la acción local: **autonomía, suficiencia financiera, eficacia, eficiencia y proximidad**.

El artículo 26 de la LRBRL determina que todos los municipios, cualquiera que sea su población, deben prestar servicios como:

- Alumbrado público.
- Cementerio.
- Recogida de residuos.
- Limpieza viaria.
- Abastecimiento domiciliario de agua potable.
- Alcantarillado.
- Acceso a los núcleos de población.

A medida que aumenta el tamaño poblacional, se añaden otros servicios como parques públicos, bibliotecas, servicios sociales, protección civil o transporte colectivo urbano.

No obstante, el cumplimiento efectivo de estas competencias requiere **recursos financieros adecuados, una estructura de gestión profesionalizada y una planificación integral del territorio**, condiciones que no siempre concurren en el ámbito local (Zornoza Pérez, 2019).

Dificultades estructurales de la prestación de servicios básicos

Limitaciones financieras

El principal obstáculo para la adecuada prestación de servicios básicos es la **insuficiencia financiera**.

Además, las **transferencias del Estado y de las comunidades autónomas** no siempre son suficientes ni estables, generando una dependencia que limita la autonomía local (Ministerio de Hacienda, 2023).

La **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)**, ha impuesto restricciones al endeudamiento y al gasto, dificultando la inversión en infraestructuras esenciales o la mejora de servicios (Pérez Menayo, 2021).

Como señala el preámbulo de dicha ley, la garantía de la estabilidad presupuestaria es una de las claves de la política económica que contribuye a reforzar la confianza en la economía española, así como a la captación de financiación en mejores condiciones, a la consolidación del crecimiento económico y a la creación de empleo, pero no sólo ello.

La introducción del principio de estabilidad en nuestro ordenamiento pretende también manifestar el compromiso de España con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea, con un triple objetivo: garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

La música, en teoría, suena bien.

El problema es que no todos los tenores protagonistas de esta ópera (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) están entonando de igual modo las reglas fiscales (estabilidad presupuestaria, regla de gasto y límite de deuda pública), siendo el subsector local el que evidencia un comportamiento más afinado respecto del cumplimiento de las reglas fiscales, en comparación con la actuación de sus hermanas mayores.

El poder de los datos

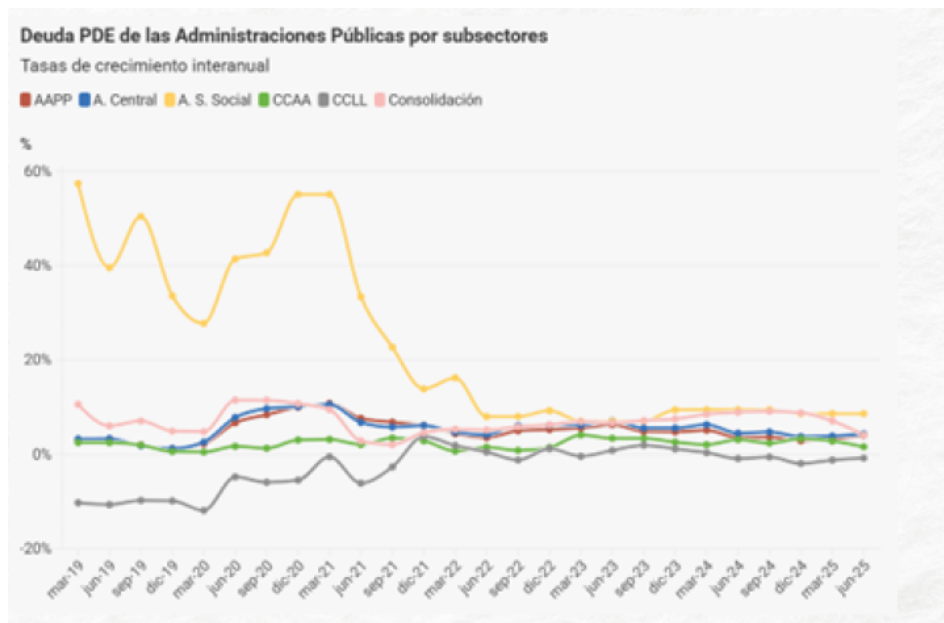
Como «dato mata relato», interesa poner cifras a la afirmación anterior.

Así, según datos publicados en septiembre de 2025 por parte del Banco de España, en relación con el Protocolo de Déficit Excesivo, la deuda del conjunto de las Administraciones Públicas se situó en el segundo trimestre de 2025 en 1.691 mm (miles de millones de euros), lo que supone un incremento interanual del 4 %.

No obstante, el análisis de dicho incremento por subsectores arroja datos muy significativos en nuestro análisis; esto es, mientras la deuda del Estado y de las CCAA registró en dicho período un incremento interanual del 4,3 % y del 1,6 %, respectivamente, la deuda del subsector local registró una disminución del 0,8 %.

Subsector	Saldo deuda (mm)	% PIB	Variación interanual
Administración Central	1.548	94,70%	4,30%
Comunidades Autónomas (CCAA)	343	21,00%	1,60%
Entidades Locales	23	1,40%	-0,80%

Fuente: Banco de España. Protocolo de déficit excesivo. 2T 2025



Fuente: Banco de España. Protocolo de déficit excesivo. 2T 2025

Este comportamiento desigual no se limita al endeudamiento, sino que se extiende al cumplimiento de las reglas fiscales de la estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto.

Así, según el informe de 03.06.2025 del Ministerio de Hacienda, sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2024, el déficit a considerar, a efectos de la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto de las Administraciones Públicas, ascendió a 44.597 millones de euros, cifra equivalente al 2,8 % del PIB estimado para dicho año (el objetivo fijado en el Programa de Estabilidad aprobado por las instituciones europeas era un déficit del 3 % del PIB, por lo que se entiende cumplido en términos agregados).

No obstante, los datos desagregados por subsectores son los siguientes:

Subsector	Déficit (-) o superávit (+) en términos de contabilidad nacional		Objetivos de estabilidad	Cumplimiento
	En millones de euros	% PIB	% PIB	
Administración Central	-46.292	-2,9	-3	Sí
Comunidades Autónomas (CCAA)	-1.925	-0,1	0	No
Entidades Locales	6.582	0,4	0,2	Sí

Fuente: Ministerio de Hacienda

De este modo, apreciamos como el subsector local ha obtenido un superávit de 6.582 millones de euros, frente al déficit obtenido por el Estado y por las CCAA (no obstante, tan sólo las CCAA han incumplido los objetivos de estabilidad).

Pero la cosa no mejora si nos centramos en la regla de gasto, la cual tan sólo ha sido respetada por el subsector local en dicho ejercicio.

Así, de los datos recogidos en el informe referido, la variación del gasto computable por subsectores es la siguiente:

Subsector	Gasto computable	Gasto computable	Tasa de variación (%)	Cumplimiento (límite 2,6%)
	2023	2024		
	(millones euros)	(millones euros)		
Administración Central	161.504	172.552	6,8	No
Comunidades Autónomas (CCAA)	197.156	207.244	5,1	No
Entidades Locales	69.799	68.205	-2,3	Sí

Fuente: Ministerio de Hacienda

En conclusión, los datos expuestos permiten afirmar que el subsector local está mostrando un comportamiento más respetuoso con el cumplimiento de las reglas fiscales que las otras dos Administraciones territoriales.

En este contexto de cumplimiento, no parece descabellado plantear el debate de la flexibilidad de las reglas fiscales para el subsector local, en particular, respecto de los municipios de menor dimensión.

Déficit técnico y organizativo

La falta de personal cualificado (ingenieros, interventores, técnicos de medio ambiente o de servicios sociales) constituye un serio problema en

pequeños ayuntamientos. Muchos cargos se cubren mediante acumulaciones o interinidades, lo que reduce la calidad y continuidad del servicio.

A ello se suma la escasa digitalización administrativa, la fragmentación competencial y la falta de planificación estratégica, que impiden aprovechar economías de escala y optimizar recursos (López Díaz, 2022).

Factores territoriales y demográficos

La dispersión poblacional, el envejecimiento demográfico y la orografía compleja — especialmente en regiones como Galicia, Castilla y León o Aragón— encarecen la prestación de los servicios básicos. En estos entornos rurales, el coste por habitante puede duplicar o triplicar el de las áreas urbanas, generando ineficiencias estructurales (Serrano García, 2022).

Fragmentación institucional

La existencia de un elevado número de municipios con escasa población y capacidad administrativa (más de 5.000 municipios con menos de 1.000 habitantes) genera un problema de escala y duplicidad competencial. Esta fragmentación dificulta la coordinación intermunicipal y la gestión eficiente de servicios compartidos (López & Serrano, 2022).

DESAFÍO 4. Contexto regulatorio y de gestión: la Ley no está pensada para los más pequeños

Los municipios gallegos enfrentan desafíos en el mantenimiento de los niveles de servicio con una base poblacional cada vez más pequeña y envejecida, y con una capacidad administrativa limitada.

Además, existe una estructura administrativa desactualizada que contribuye a la insuficiencia financiera perpetua.

Así, los pequeños municipios gallegos enfrentan una combinación compleja de insuficiencia financiera estructural, dependencia excesiva de transferencias, desafíos demográficos severos, y costos elevados de prestación de servicios debido a la dispersión territorial característica de la región.

Lo anterior se ve agravado por un contexto regulatorio y de gestión que no ayuda, puesto que **la legislación económica y jurídica no hace distinción entre los diferentes municipios, es decir, la sastrería legislativa no acierta, en demasiadas ocasiones, con el tallaje.**

Tal afirmación deviene más apreciable cuando la prenda o el complemento resultante pasa a formar parte del armario normativo de las Entidades Locales y, en mayor medida, respecto de las de menor talla.

Como es sabido, las prendas legislativas son obra de los grandes sastres del Estado y de las Comunidades Autónomas, relegando nuestra Ordenamiento a las Entidades Locales la única posibilidad de diseñar y fabricar prendas de naturaleza reglamentaria, siempre bajo el patrón marcado por sus hermanos sastres mayores.

No seré yo quien discuta el marco de la producción legislativa establecido en nuestra Carta Magna, faltaría más, lo que no me impide reflexionar acerca de la dificultad de las Entidades Locales, particularmente de los municipios de menor tamaño, en aplicar las normas básicas que afectan a su gestión diaria.

Lo cual me lleva a plantearme una primera incógnita: ¿se diseñan las leyes que afectan a las Entidades Locales teniendo en cuenta su realidad?

Difícil respuesta, o igual no.

Cierto es que el procedimiento de producción legislativa es, de algún modo, empático, respecto de la repercusión que pueda tener lo legislado en la actividad de las Entidades Locales.

Por un lado, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, norma por excelencia que materializa la autonomía local consagrada en el artículo 140 de la CE, exige que, ante anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia del Estado en las materias que afecten a la Administración local, tales como legislación en materia de contratación o en materia de haciendas locales, entre otros, sea emitido con carácter preceptivo un informe por parte de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAP), órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local; si bien, la naturaleza no vinculante del informe permite intuir el resultado de la consulta.

Por otro lado, el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), recoge los principios operadores del ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, quedando sujetas las Administraciones a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, en cuanto a su producción normativa, introduciendo, además, el trámite de la consulta previa, a través de la cual se recaba la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas, potencialmente afectados por la futura norma.

Así, resulta evidente que las Entidades Locales tienen garantizado y ejercen, o eso quiero pensar, el derecho de consulta previa respecto de las iniciativas legislativas que afectan a sus respectivos intereses, siendo menos evidente si sus objeciones son de veras tenidas en cuenta por nuestros legisladores.

No obstante, resulta más interesante resaltar el principio de eficiencia, del cual se habla mucho, pero en demasiadas ocasiones, ni está, ni se le espera, para zozobra de la que escribe.

¿Y qué es la eficiencia?

Pues según la Real Academia Española, una de sus acepciones sería la «capacidad de lograr los resultados deseados con el mínimo posible de recursos».

Dejando a un lado mi amada «eficiencia operativa», la cual se refiere a la eficiencia en los procedimientos internos de una organización, y de la que me considero auténtica fan, como defensora acérrima de la mejora continua y de las bondades del Método Kaizen, la eficiencia de una norma se refiere al grado de consecución de los objetivos que se pretenden alcanzar (normalmente definidos en su preámbulo) utilizando el menor número de recursos para su implantación.

En relación con este inspirador principio, señala el apartado sexto del artículo 129 de la LPAC que la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos, añadiendo su apartado séptimo que cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Además, en un intento de garantizar el cumplimiento de los principios referidos, dispone el artículo 130 de la LPAC que las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

Llegados a este punto del análisis, me surge una nueva duda: ¿habrá evaluado alguien, previamente o tras la promulgación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el coste que supone a los municipios de menor tamaño (pongamos por caso, de menos de 5.000 habitantes) la necesidad de sacar a licitación aquellas prestaciones cuyo valor estimado supere los umbrales definidos en el artículo 118 para el contrato menor?

Y retomando la primera incógnita: ¿tuvo en cuenta el sastre las dimensiones de estos municipios?

Pues todo hace indicar que no.

La Ley de Contratos del Sector Público, es eso, una ley para el Sector Público, que no diferencia al ayuntamiento de 1.200 habitantes, frente al ayuntamiento de Madrid, de 3.527.000 habitantes.

Lo mismo ocurre con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y ni siquiera la Ley de Haciendas Locales hace tal diferenciación.

Todas ellas, tienen las mismas exigencias, independientemente de la población, del importe de presupuesto, del número de empleados públicos

y de la estructura de gestión, es decir, adolecen de falta de tallas, imponiéndose el patrón de talla única.

Es por ello necesario, a mi juicio, llevar a cabo una adaptación legislativa que permita dotar a los ayuntamientos de menor población de unos niveles de saturación mínimamente acordes con su supervivencia.

Hablando de legislación...

– Problemas de Competencias y Servicios Obligatorios

Los estudios revelan que la legislación estatal impone «supresión de competencias locales en salud, educación y servicios sociales» y «potenciales servicios insuficientes o preocupaciones de calidad debido a la adherencia a 'costos estándar'». Esto genera «dificultades en la gestión de servicios mínimos debido a la baja densidad poblacional y asentamientos dispersos».

La legislación establece una «heterogeneidad en competencias y prestación de servicios basada en el tamaño municipal», pero sin considerar las capacidades reales de implementación. Los municipios pequeños enfrentan «dificultades en el ejercicio de poderes, particularmente en la provisión de servicios obligatorios».

– Rigidez del Sistema Fiscal y Financiero: el IBI y el IVTM

Está documentado que existe «rigidez de los impuestos locales» y «falta de flexibilidad y uniformidad en el sistema de financiación local». La legislación no considera que «el sistema de financiación actual ignore las diversas necesidades de diferentes tipos de municipios».

Los estudios presupuestarios y financieros muestran «discrepancias asociadas con la configuración legal de fuentes de ingresos y competencias de gasto», lo que genera «insuficiencia financiera endémica».

Para entender la insuficiencia financiera endémica, tenemos que analizar dos figuras tributarias esenciales, en el panorama fiscal: el **impuesto de bienes inmuebles** y el **impuesto de vehículos de tracción mecánica**, tanto por su capacidad recaudatoria como por su importancia relativa y absoluta en el estado de ingresos del presupuesto local.

El **Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)** constituye una de las principales fuentes de financiación de las entidades locales en España. Este tributo, de carácter directo, grava la titularidad y los derechos reales sobre bienes inmuebles de naturaleza rústica, urbana o de características especiales, y es de exacción obligatoria para todos los municipios españoles.

La importancia del IBI no se limita a su función recaudatoria: constituye un **indicador de autonomía financiera municipal**, reflejando la capacidad de los entes locales para sostener los servicios públicos esenciales con recursos propios. En un contexto de creciente dependencia financiera y restricciones

presupuestarias, el IBI representa una herramienta esencial de estabilidad y suficiencia financiera (Martínez Lago, 2018).

El IBI se fundamenta en el **principio constitucional de capacidad económica** (art. 31 CE), al considerar la propiedad inmobiliaria como un signo objetivo de riqueza. Desde una perspectiva jurídico-tributaria, se trata de un **tributo directo, real y periódico**, que grava la posesión de bienes inmuebles con independencia de la situación personal del sujeto pasivo (Zornoza Pérez, 2019).

La **base imponible** del impuesto se determina a partir del valor catastral del inmueble, definido en la **Ley del Catastro Inmobiliario**. Este valor incorpora tanto el valor del suelo como el de la edificación, y se revisa periódicamente para reflejar las condiciones del mercado y las modificaciones urbanísticas (López Díaz, 2021). La gestión catastral, aunque corresponde al Estado, tiene una repercusión directa en los ingresos locales, lo que genera un espacio de interdependencia administrativa, a veces nada deseable, sobre todo por la **desactualización del catastro**, que genera desigualdades tributarias entre inmuebles similares.

El IBI representa entre el **40 % y el 60 % de los ingresos tributarios ordinarios** de los municipios españoles (Ministerio de Hacienda, 2023). Su estabilidad y capacidad de predicción lo convierten en el pilar más sólido del sistema de ingresos locales, en contraposición a otros tributos de naturaleza coyuntural, como el ICIO.

El artículo 142 de la Constitución Española y la **Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local** reconocen la **autonomía financiera local** como elemento esencial de la descentralización territorial. En este sentido, el IBI contribuye a materializar dicha autonomía, al permitir que los municipios definan tipos de gravamen, bonificaciones y exenciones dentro de los límites legales.

Según Pérez Menayo (2020), «la suficiencia financiera local no puede entenderse sin un IBI eficiente, equitativo y adaptado a la realidad socioeconómica del territorio», si bien es cierto, que siendo un impuesto potente a nivel recaudatorio y a nivel presupuestario, los incrementos en los tipos de gravamen, pueden contribuir por supuesto a sanear las cuentas pero al mismo tiempo a no reflejar la realidad socioeconómica del territorio.

Además, la gestión del IBI se puede dividir en tres fases principales:

- **Gestión catastral** (competencia estatal), que comprende la determinación y actualización de los valores catastrales.
- **Gestión tributaria y recaudatoria** (competencia municipal), que incluye la elaboración del padrón, la liquidación, notificación y recaudación del impuesto.
- **Gestión inspectora**, orientada a garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la detección de posibles fraudes o infravaloraciones.

Muchos municipios, especialmente los de menor tamaño, optan por delegar la gestión recaudatoria en organismos provinciales o consorcios, lo que permite reducir costes administrativos y aumentar la eficacia (López & Serrano, 2022). No obstante, esta práctica puede implicar una pérdida parcial de control sobre la política fiscal local, especialmente en lo relativo a la definición de bonificaciones o medidas de apoyo a colectivos vulnerables.

Por su parte, el **Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)**, comúnmente conocido como impuesto de circulación, constituye uno de los tributos locales más relevantes en la estructura fiscal de los municipios españoles. Esta figura tributaria tiene carácter **directo, real y obligatorio**, gravando la titularidad de vehículos aptos para circular por las vías públicas.

Aunque su peso relativo en los presupuestos municipales es inferior al del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el IVTM desempeña una función estratégica en los municipios de menor tamaño, donde constituye una fuente de ingresos estable, periódica y de sencilla gestión. En estos contextos, el impuesto no solo aporta recursos financieros, sino que también actúa como indicador de actividad económica y movilidad territorial (Pérez Menayo, 2020).

El IVTM es un **tributo directo y periódico** que recae sobre la titularidad de vehículos matriculados en la Dirección General de Tráfico y que pueden circular por la vía pública. Su hecho imponible se vincula, por tanto, a la propiedad y uso del vehículo, y su configuración se ajusta al principio constitucional de **capacidad económica** (art. 31.1 CE), en la medida en que la posesión de un vehículo refleja un nivel mínimo de riqueza o poder adquisitivo (Zornoza Pérez, 2019).

El impuesto tiene **exacción obligatoria** para todos los municipios y su rendimiento se integra íntegramente en las arcas locales. Las tarifas básicas están fijadas en la normativa estatal, aunque los ayuntamientos pueden aplicar **coeficientes de incremento** de hasta el 2,0 sobre dichas cuotas, adaptando el gravamen a sus necesidades financieras o ambientales (Ministerio de Hacienda, 2023).

En los pequeños municipios rurales o de baja densidad poblacional, el IVTM adquiere una relevancia especial por varias razones:

1. **Estabilidad recaudatoria:** Al ser un impuesto periódico y predecible, proporciona ingresos regulares que no dependen de la coyuntura económica o del mercado inmobiliario.
2. **Simplicidad administrativa:** Su gestión es relativamente sencilla, al basarse en datos actualizados del registro de vehículos y con escasa conflictividad tributaria (López Díaz, 2021).
3. **Contribución al principio de suficiencia financiera:** Según el artículo 142 de la Constitución Española, los entes locales deben disponer de recursos suficientes para el desempeño de sus funciones; el IVTM contribuye de forma directa a esa suficiencia, especialmente donde otras bases impositivas son limitadas.

4. **Impacto simbólico y redistributivo:** En municipios con bajo número de inmuebles o actividad económica escasa, la propiedad de vehículos se convierte en un indicador más equitativo de capacidad contributiva.

De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda (2023), en municipios con menos de 5.000 habitantes el IVTM representa entre el **10 % y el 25 % de los ingresos tributarios propios**, siendo en algunos casos el segundo tributo local en importancia después del IBI.

La gestión comprende la **confección del padrón de vehículos, la liquidación anual, la notificación de recibos y la recaudación voluntaria o ejecutiva**. Su estrecha vinculación con el registro estatal de tráfico garantiza una elevada fiabilidad de los datos y reduce la evasión fiscal.

No obstante, el impuesto enfrenta ciertos desafíos:

- La **falta de actualización de los coeficientes locales**, que limita su potencial recaudatorio.
- La **necesidad de vincularlo a políticas medioambientales**, como bonificaciones a vehículos eléctricos o híbridos.
- La **dependencia de la movilidad rural**, donde los vehículos son esenciales para la vida cotidiana, lo que restringe el margen político para aumentar los gravámenes.

El IVTM se encuentra en una fase de transición hacia modelos fiscales más sostenibles y medioambientales. La Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética, impulsa una reforma progresiva de los tributos que afectará también al IVTM, incorporando criterios de eficiencia energética y emisiones contaminantes (Serrano García, 2022).

En los pequeños municipios, esta evolución plantea un doble desafío:

- Adaptar el impuesto a nuevas realidades tecnológicas sin comprometer los ingresos.
- Equilibrar la **función recaudatoria con la función incentivadora** hacia una movilidad más sostenible.

El fortalecimiento del IVTM, acompañado de una gestión moderna y transparente, resulta esencial para garantizar la viabilidad financiera de los entes locales rurales, cuya dependencia de este tributo es estructural.

DESAFÍO 5. Problemas medioambientales y de gestión de residuos

Un ejemplo específico se encuentra en la **gestión de residuos**, donde los **municipios pequeños enfrentan dificultades para cubrir los costos totales de la gestión de residuos debido a fluctuaciones en los precios de mate-**

riales reciclables y costos operacionales y carecen de recursos financieros y capacidad técnica para adaptarse al nuevo sistema, exigido por la Ley 7/2022 de 8 de abril de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Su objetivo fundamental es **promover la prevención, reutilización y reciclaje**, reducir la generación de residuos y fomentar un modelo de economía circular, en coherencia con las Directivas (UE) 2018/851 y 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Aunque esta ley supone un avance significativo en la sostenibilidad ambiental y en el cumplimiento de los objetivos europeos del **Pacto Verde Europeo**, su implantación plantea **retos considerables para los pequeños municipios**, que constituyen la mayoría del territorio español. Estos entes locales, con recursos financieros y técnicos limitados, se enfrentan a **problemas estructurales** que dificultan la aplicación efectiva de la normativa.

La Ley 7/2022 establece los principios de la **jerarquía de residuos, la responsabilidad ampliada del productor, la transparencia en la gestión y la trazabilidad** de los residuos.

Entre sus objetivos principales destacan:

- **Reducir un 15 % la generación de residuos** en 2030 respecto a 2010.
- **Alcanzar un reciclaje del 55 % de los residuos municipales en 2025**, 60 % en 2030 y 65 % en 2035.
- **Prohibir determinados plásticos** de un solo uso.
- **Reforzar la gestión de biorresiduos** mediante la implantación del **quinto contenedor** (marrón).
- **Prevenir la contaminación del suelo** y establecer mecanismos de **responsabilidad ambiental**.

Si bien el texto legal es ambicioso, su aplicación práctica requiere de infraestructuras adecuadas, capacidad técnica, planificación local y concienciación ciudadana (Martínez-Lago, 2023) que los más de 5.000 municipios de menos de 5.000 habitantes, concentrados especialmente en comunidades como Galicia, Castilla y León, Aragón o Castilla-La Mancha, no creo que estén preparados. En estos territorios, la prestación de servicios públicos locales se caracteriza por la dispersión poblacional, la escasez de personal técnico y la limitada capacidad financiera (López Díaz, 2022).

En este contexto, la aplicación de la Ley 7/2022 enfrenta distintos tipos de dificultades principales:

Limitaciones financieras

El coste de instalación de sistemas de recogida selectiva, el despliegue del contenedor marrón o la adecuación de puntos limpios requiere inversiones elevadas. Los pequeños municipios carecen de economías de escala

suficientes para sostener esos costes con recursos propios, dependiendo de **subvenciones autonómicas o fondos europeos** (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico [MITECO], 2023).

Déficit técnico y administrativo

La ley impone nuevas obligaciones de **planificación, registro y control** (por ejemplo, el Registro de Producción y Gestión de Residuos o los informes anuales de seguimiento). Muchos ayuntamientos carecen de personal especializado o de instrumentos digitales para cumplir con esas exigencias (Pérez Menayo, 2023).

Dificultades logísticas y territoriales

La **dispersión geográfica y la baja densidad poblacional** incrementan los costes del transporte y la recogida selectiva. En áreas rurales, la gestión compartida mediante mancomunidades o consorcios intermunicipales se presenta como única solución viable, aunque su eficacia depende de la cooperación política y de la coordinación supramunicipal (Serrano García, 2022).

Complejidad normativa, económica y social

La ley introduce nuevas categorías de residuos, obligaciones de separación y sanciones más severas, lo que exige una rápida adaptación administrativa. Además, volvemos a mencionar aquí la financiación insuficiente, puesto que el acceso a fondos europeos y estatales para la economía circular, requieren la capacidad de gestión técnica y burocrática que los pequeños municipios casi nunca poseen.

No se puede dejar de mencionar, la **resistencia social y cultural**, porque la concienciación ciudadana sobre el reciclaje y la separación de residuos aún es limitada en entornos rurales, lo que dificulta el cumplimiento de los objetivos de recuperación. Y además no existen o son escasas las infraestructuras locales, como plantas de compostaje, puntos limpios o sistemas de recogida diferenciada, que permitan aplicar los principios de la ley.

Además, la falta de cultura de planificación estratégica y capacidad administrativa también **dificulta la implementación de sistemas modernos de gestión de residuos**.

Por supuesto, también se han identificado disparidades en recursos técnicos y financieros entre municipios, lo que crea desigualdades en la capacidad de implementar sistemas eficientes de gestión de residuos. Estas disparidades limitan el éxito de las iniciativas de mejora medioambiental, de ahí que al final del artículo proponga envites para cada desafío.

Finalmente, existen desafíos legales en la configuración de la tasa municipal para la prestación del servicio de recogida de residuos, lo que complica la financiación sostenible de los servicios de gestión de residuos. Esta

barrera legal impide que los municipios pequeños desarrollen mecanismos de financiación más flexibles y adaptados a sus necesidades y por supuesto mayor presión social sobre el órgano político a la hora de afrontar las subidas impuestas por la exigencia del «pay as you throw (PAYT)».

Como señalan López y Serrano (2022), la «efectividad de las políticas medioambientales locales no depende solo de la norma, sino de la existencia de capacidades institucionales reales para ejecutarla».

Limitaciones del Conocimiento Disponible

Los problemas medioambientales en pequeños municipios suelen incluir también desafíos como la falta de plantas de tratamiento locales, dificultades en la recogida selectiva debido a la dispersión geográfica, problemas de vertederos ilegales, y limitaciones en el cumplimiento de normativas europeas sobre economía circular.

La evidencia disponible sugiere que los problemas medioambientales del tratamiento de residuos en pequeños municipios requieren enfoques integrados que combinen financiación externa, cooperación intermunicipal, innovación tecnológica y flexibilidad regulatoria para ser efectivamente abordados.

Inadecuación de la Normativa Sectorial

Hay informes que documentan sectores tradicionales insostenibles debido a problemas regulatorios, sugiriendo que la normativa ambiental no considera las particularidades de las economías rurales tradicionales.

Pérdida de Servicios Básicos con Impacto Ambiental

La despoblación genera desaparición del transporte público, lo que puede incrementar la dependencia del transporte privado y las emisiones per cápita.

La dispersión poblacional, característica de los pequeños municipios, genera presiones de costos, que afectan a la viabilidad económica de servicios ambientales como la recogida selectiva de residuos o el tratamiento de aguas residuales.

Resistencia a la Implementación de Políticas Ambientales y digitalización y tecnología verde

Informes documentan la resistencia de algunos municipios, debido a desafíos financieros y técnicos, en la implementación de nuevos sistemas ambientales, reflejando las limitaciones reales de capacidad.

Las tecnologías innovadoras y la digitalización de sistemas, se proponen como soluciones para mejorar la eficiencia ambiental.

Es importante señalar que dichos informes se centran principalmente en un aspecto específico de la sostenibilidad ambiental (gestión de residuos).

Más allá de lo documentado, basándome en conocimiento general, los pequeños municipios suelen enfrentar también desafíos como:

- dificultades en el cumplimiento de directivas europeas sobre calidad del agua;
- problemas de depuración de aguas residuales;
- gestión de espacios naturales protegidos con recursos limitados;
- adaptación al cambio climático;
- o implementación de políticas de eficiencia energética.

III. Los grandes envites de mitigación identificados: hacia un nuevo paradigma de cooperación y sostenibilidad

ENVITE 1. Sostenibilidad financiera como base de la supervivencia

Los pequeños municipios gallegos constituyen la base territorial del sistema local, pero enfrentan una **triple fragilidad estructural: fiscal, administrativa y demográfica**. Sus desafíos presupuestarios derivan no solo de la escasez de recursos, sino también de una arquitectura institucional que no siempre reconoce las especificidades del medio rural.

Garantizar su **sostenibilidad financiera** exige una **reforma del modelo de financiación local, acompañada de cooperación intermunicipal, asistencia técnica y planificación estratégica**.

La supervivencia institucional de estos municipios no depende únicamente de su equilibrio presupuestario, sino de su capacidad para seguir siendo **núcleos vivos de cohesión social y territorial en Ourense**.

A pesar de las limitaciones estructurales, existen oportunidades para fortalecer la sostenibilidad financiera local en Galicia:

1. **Cooperación intermunicipal y mancomunada:** el fomento de mancomunidades y consorcios permite reducir costes de servicios básicos (residuos, agua, transporte) y mejorar la eficiencia económica.
2. **Innovación y digitalización de la gestión pública:** la adopción de herramientas digitales de control presupuestario y recaudación puede aumentar la transparencia y la eficiencia.
3. **Aprovechamiento de los fondos europeos (Next Generation EU):** su correcta gestión exige apoyo técnico y asesoramiento especializado, que podría articularse a través de las diputaciones provinciales o la FEGAMP.

4. **Revisión del modelo de financiación local:** se hace necesario un sistema más sensible a las características rurales, que garantice la suficiencia financiera y reconozca el sobre coste de la prestación de servicios en entornos dispersos (Ministerio de Hacienda, 2023).

ENVITE 2. Hacia un nuevo sector primario: arándanos y carne en extensivo, calidad y proximidad

Para revertir esta situación, resulta imprescindible articular una estrategia integral de innovación rural, con medidas de corto, medio y largo plazo.

Dos ideas que me llaman la atención:

- a) La producción de arándanos en la Terra Chá de Lugo, cultivada, recogida y trabajada mayoritariamente por inmigrantes subsaharianos, pero también de con una plantilla permanente de doce personas, entre los que hay una amplia variedad de nacionalidades como Argentina, Chile, Cuba o Siria. La cifra de empleos se incrementa en 40 personas para la poda y llega a los 500 empleados para la recolección. ¿Por qué no una experiencia similar en la zona del Ribeiro, mediante una cesión con los montes comunales? La recolección del arándano es muy manual, por tanto extensivo en mano de obra y los salarios rondan los 1.400 euros.
- b) La carne en producción extensiva, animales sueltos, que impliquen rehabilitar el rural, lo cual provocará un mayor asentamiento a fin de que no vuelva a repetirse la situación de incendios del verano 2006 o 2025.

Más ideas relevantes:

- **Fomentar la digitalización rural**, asegurando conectividad y capacitación digital en todos los municipios. Se necesita tener la posibilidades tecnológicas, para poder trabajar desde cualquier lugar, a fin de promover nuevos establecimientos rurales y nuevas formas de vida.
- **Potenciar la investigación aplicada** en colaboración con la Universidad de Vigo y centros tecnológicos gallegos (CETAL, AGACAL).
- **Promover incentivos** fiscales y financieros para inversiones en modernización agrícola y forestal.
- **Apoyar la creación de cooperativas inteligentes**, que integren innovación, comercialización y sostenibilidad.
- **Atraer y retener talento joven**, mediante programas de emprendimiento rural e incentivos para la instalación en zonas despobladas de todos los sectores productivos. Las experiencias de jóvenes que se establecen en zonas rurales se repite menos veces de las deseables, aunque yo defienda el rural como la mejor forma de llevar una vida consciente y lo que hoy ha dado en llamarse «mindfulness».

- **Desarrollar circuitos cortos de comercialización y certificaciones de calidad** (DOP, IGP) que añadan valor a los productos locales y promover la comercialización kilómetro cero, para llevar un consumo más sostenible, más natural y más sano.
- **La innovación en el sector primario ourensano no es una opción**, sino una condición de supervivencia. Sin transformación tecnológica, sin digitalización y sin relevo generacional, la provincia corre el riesgo de perder su base productiva rural y su identidad territorial.

El futuro del campo ourensano pasa por convertir la tradición en motor de progreso: integrar **tecnología, sostenibilidad y cooperación** como pilares de un nuevo modelo agroforestal. La provincia cuenta con recursos naturales, talento y cultura rural suficientes; lo que necesita es una **estrategia coordinada, estable y adaptada al territorio**.

Como señaló Drucker (1993), «la innovación sistemática consiste en buscar deliberadamente los cambios y aprovecharlos como oportunidades».

Ourense debe asumir ese principio como guía para revitalizar su sector primario y garantizar un desarrollo rural equilibrado y sostenible.

ENVITE 3. «Ni se valora lo que no se paga, ni todos somos iguales»

La sostenibilidad de los servicios básicos locales pasa por un **nuevo modelo de gobernanza local** basado en la cooperación y la innovación. Algunos de los principales **retos** son:

Reformar la financiación local, garantizando la suficiencia financiera real de los municipios. Es necesario revisar las tasas y los precios públicos, no podemos mantener municipios en los que no se paga por el abastecimiento del agua potable, o por la recogida de basuras.

Revisar el mapa municipal, promoviendo fórmulas de fusión o cooperación entre municipios pequeños. Si la fusión se hace imposible por razones diversas, al menos cooperar en programas subvencionados como obradoiros de empleo, infraestructuras supramunicipales o prevención de incendios.

Reforzar la profesionalización del personal técnico, impulsando la formación continua y la estabilidad en el empleo público local. Es necesario implantar sin más demora la carrera horizontal, con exigencias no de antigüedad, sino de horas de formación (de 100 horas en adelante), estudios realizados en los últimos años, perfeccionamiento profesional, experiencia acumulada, objetivos conseguidos, etc. Y también ha llegado el momento de que el complemento de productividad en la administración local reconozca el rendimiento, la iniciativa y la implicación del personal público más allá de lo estrictamente exigible. Debe dejar de ser un elemento rutinario o incluso arbitrario y para recuperar su sentido original se exige replantear cómo se mide, cómo se distribuye y con qué propósito se concede.

Un **reparto de productividad justo** debe fundamentarse en la equidad y la transparencia. No se trata de repartir un «extra» para todos, sino de reconocer méritos reales y contrastables.

La justicia en este ámbito implica:

- Criterios públicos y conocidos: cada empleado debe saber qué se valora y cómo se mide.
- Igualdad de oportunidades: todos los trabajadores deben poder acceder a la productividad mediante su esfuerzo, sin depender de afinidades personales o jerárquicas.
- Proporcionalidad: la recompensa debe corresponderse con el nivel de rendimiento, no con el puesto o la categoría exclusivamente.

Cuando los criterios son claros y las decisiones explicadas, la productividad deja de ser percibida como un privilegio y se convierte en un instrumento legítimo de motivación.

La objetividad en la valoración es clave para evitar conflictos y desconfianza. Un sistema objetivo se apoya en indicadores verificables y resultados medibles, no en percepciones o simpatías.

Algunos mecanismos útiles son:

- Metas concretas y evaluables, definidas al inicio del ejercicio.
- Indicadores de rendimiento vinculados a resultados de gestión (plazos, calidad, atención ciudadana, eficiencia).
- Evaluaciones documentadas, con trazabilidad del trabajo realizado.
- Comisiones de valoración mixtas, con participación sindical o técnica, que aseguren imparcialidad.
- El objetivo no es burocratizar la productividad, sino convertirla en una herramienta de gestión moderna, basada en datos y orientada a resultados.
- Un sistema de productividad verdaderamente eficaz debe ser retante, es decir, debe estimular la mejora continua y la superación personal y colectiva. Si el complemento se percibe como algo fijo o garantizado, pierde su efecto motivador.

Para ello:

- Las metas deben ser exigentes pero alcanzables, alineadas con los objetivos estratégicos del ayuntamiento, aunque me consta que lo difícil es marcar objetivos, pero se me ocurren: el trato cordial con la gente, la solución de los problemas de los vecinos, las explicaciones asequibles e inteligibles, la conformidad de las facturas en menos de 5 días, la comprobación material de los suministros y del buen funcionamiento de la depuradora, las bombillas y los adoquines del paseo, el pago de facturas en menos de 30 días (siempre que se haya seguido un procedimiento)...

- Debe promoverse la colaboración interdepartamental, premiando los logros colectivos además de los individuales, para ello, podemos marcar objetivos de colaboración, reuniones de equipos, seguimiento de los temas hasta su conclusión...
- La evaluación ha de ir acompañada de retroalimentación constructiva, de modo que cada empleado sepa cómo puede mejorar.
- La productividad debe reforzar una cultura de servicio público de calidad, no de competencia interna desleal.
- Un sistema retante convierte la productividad en una palanca de cambio organizativo, que impulsa el compromiso, la innovación y el sentido de pertenencia.

Un reparto justo, objetivo y retante:

- Refuerza la motivación intrínseca del personal.
- Mejora la eficiencia del servicio público.
- Incrementa la confianza ciudadana en la administración local.

La productividad, bien entendida, no es un coste adicional, sino una inversión en calidad institucional.

ENVITE 4. Hacia un nuevo paradigma de gestión

La administración local del siglo XXI necesita flexibilidad, cooperación y reconocimiento de la diversidad territorial.

Se hace imprescindible un **Estatuto del pequeño y del pequeñísimo municipio**.

No es una excepción al sistema, sino una modernización necesaria que adapte la legalidad a la realidad. Solo con normas que comprendan las diferencias podremos mantener viva la igualdad en la autonomía local que la Constitución consagra y la ciudadanía demanda.

El Estatuto del pequeño municipio no es solo una cuestión técnica, sino una apuesta política por la equidad territorial y la cohesión social. Significa reconocer que la gobernanza local no puede medirse con una sola vara.

Dotar de una regulación específica a las entidades locales más pequeñas sería un acto de **justicia institucional**: permitirles seguir existiendo con dignidad, eficacia y autonomía, en lugar de condenarlas a la dependencia o la invisibilidad administrativa.

En última instancia, preservar los pequeñísimos municipios es preservar una forma de ciudadanía, de identidad y de democracia próxima que constituye una de las mayores riquezas del Estado.

¿Qué debería incorporar este estatuto para los pequeños municipios?

- Un **incremento del umbral de los contratos menores**, que sin ser discriminatorios, permitan contratar ágilmente.
- Cambio de regulación de la Ley general de Subvenciones, sobre las **subvenciones nominativas**, de forma que se pueda concretar el objeto en el momento de la concesión y que dejen de ser una forma excepcional de concesión.
- **Eliminación de la regla de gasto para los ayuntamientos de población inferior a 5.000 habitantes**. Si ello no se consigue, propongo la deducción del gasto computable de las obligaciones reconocidas financiadas con remanente de tesorería para gastos generales, al igual que se hace en el País Vasco.
- **Implantar un cálculo de la estabilidad presupuestaria en medio plazo de 2 ejercicios y control de PMP**, para evitar que la deuda comercial se dispare. Para ello, normalizar el descuento inmediato de la participación de los tributos para pagar a proveedores con obligaciones reconocidas (fase O).
- Concesión de subvenciones sin cofinanciación, que permitan destinar la totalidad de la subvención al fin, proyecto, obra o servicio subvencionado, con **auditorías «prontas»**, concepto introducido por el Consejo de Contas de Galicia en el 40.º aniversario de la Ley de Bases de Régimen Local, como una forma de auditar de forma concomitante e inmediata.
- **Modificación de la regulación del endeudamiento para fijarlo en un 90 %** en toda la Administración local y que se permita la financiación y la amortización de la deuda financiera, como forma de justificar los programas de cooperación.
- **Cooperación real por parte de las diputaciones provinciales**, donde la cooperación sea real, efectiva, implicada y profesional.
- **Potenciar la interrelación de las bases de datos** que permitan simplificar la comprobación de datos que obran en bases de datos, registros de la propiedad, registros públicos, bases catastrales... para poder acceder a datos que simplifiquen la justificación de las subvenciones, al mismo tiempo que se intensifica el ejercicio de control financiero permanente, desde las Diputaciones Provinciales.
- **Potenciar el uso de declaraciones responsables y comunicaciones previas**, a efectos que las licencias y las autorizaciones sean ágiles.
- **Potenciar el control concomitante**, no posterior, para evitar daños.
- **Cooperar en la centralización de recaudación desde las Diputaciones provinciales**, para poder anticipar recaudación a los municipios.

ENVITE 5. Hacia una nueva gobernanza ambiental y una nueva concienciación

Ante estas dificultades, diversas estrategias han surgido para garantizar la prestación eficaz de los servicios públicos locales:

- **Mancomunidades y consorcios:** permiten que varios municipios compartan servicios (residuos, agua, transporte), reduciendo costes y mejorando la cobertura, pero para ello, se necesita impulso provincial tanto para las ideas, como para la gestión y la implantación.
- **Diputaciones provinciales, cabildos y consejos:** actúan como entes de asistencia técnica, económica y jurídica para los municipios con menor capacidad.
- **Gestión indirecta o concesional:** en algunos casos, se recurre a empresas públicas o privadas para la prestación de servicios con alta carga técnica o financiera.
- **Transformación digital:** la implantación de herramientas de administración electrónica y gestión digital puede optimizar procesos, reducir gastos y aumentar la transparencia.
- **Planificación supramunicipal:** la cooperación entre municipios y comunidades autónomas en políticas de infraestructuras y servicios básicos resulta esencial para corregir desigualdades territoriales.

La implementación de la Ley 7/2022 en el ámbito rural exige una nueva gobernanza ambiental local basada en los siguientes pilares fundamentales:

- **Cooperación intermunicipal y supramunicipal:** el fortalecimiento de mancomunidades, diputaciones provinciales y consorcios resulta esencial para lograr una gestión eficiente y coordinada.
- **La Diputación aquí y ahora.** Es el momento para las diputaciones comprometidas y conocedoras de esta situación, para intentar superar las limitaciones individuales de cada municipio e integrar soluciones y estrategias.
- **Financiación estable y sostenible:** la articulación de fondos europeos (NextGenerationEU) y ayudas autonómicas debe priorizar a los municipios con menor capacidad económica.
- **Educación ambiental y participación ciudadana:** la economía circular requiere un cambio cultural profundo que debe promoverse desde la base local mediante programas de sensibilización.
- **Innovación tecnológica y digitalización.** La IA está ya implantada en varios procesos en Cataluña, debemos introducirnos en tecnologías innovadoras y digitalización de sistemas. Necesitamos educar a la ciudadanía en las nuevas tecnologías y vencer la brecha digital.

- Se impone la necesidad de **simplificar las obligaciones administrativas** para los municipios de menor tamaño, evitando que la burocracia frene la implantación de las medidas.

Donde se han implementado mejoras, se reporta eficiencia mejorada y sostenibilidad en la gestión de residuos, lo que sugiere que las soluciones son viables cuando se superan las barreras iniciales.

La evidencia disponible sugiere que los problemas de sostenibilidad ambiental en pequeños municipios requieren enfoques integrados que combinen financiación externa, cooperación intermunicipal, innovación tecnológica y flexibilidad regulatoria para ser efectivamente abordados.

«Cuando nada parece ir bien, voy a ver a un cantero.

Este hombre golpea la roca con su cincel y martillo un centenar de veces sin que se muestre ni una grieta.

Pero en el golpe 101, la roca se parte en dos.

Y sé que no fue ese golpe el que la partió, sino todos los golpes anteriores»

JACOB RIIS.

IV. Referencias

A. GARCÍA. *La Reforma de La Hacienda Local: La Necesaria Atención a La Diversidad Tipológica de Municipios*, 2016.

ABEL ALBET I MAS. *El Mapa Municipal En España: Estructura, Evolución y Problemáticas*, 2019.

ALBERT SOLÉ OLLÉ. *Economía Política de Los Gobiernos Locales: Una Valoración Del Funcionamiento de Los Municipios*, 2007.

ÁNGELA CASTILLO MURCIEGO, JULIO LÓPEZ LABORDA, FERNANDO RODRIGO SAUCO, AND EDUARDO SANZ ARCEGA. «Medidas adoptadas por las comunidades autónomas en los tributos cedidos para combatir la despoblación de las áreas rurales: una primera aproximación» *Economía regional en tiempos de crisis*, 2021.

ANTÓNIO JOSÉ SÁNCHEZ SÁEZ. «Reflexiones Sobre La Planta Local En España». *Direito Público*, 2021. Consuelo Doncel Rodríguez. *El Despoblamiento Rural y Las Agrupaciones de Secretaría-Intervención. Renovarse o Morir*, 2019.

D. GARCÍA, AND F. JAVIER. *Reforma y financiación de la Administración Local en España: Una propuesta desde la estrategia del Norte de Europa*, 2015.

ELOÍSA CARBONELL PORRAS. *La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales: (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)*, 2011.

- ENRIQUE MOLDES TEO.** *Notas para el análisis de la situación financiera de los municipios gallegos*, 2013.
- F. GARCÍA.** *La fusión de municipios como estrategia*, 2016.
- F. RAMÓN.** *Políticas ante la fragmentación del mapa municipal*, 2011.
- F. RUBIO.** «Las entidades supramunicipales en el gobierno local español. Reflexiones tras la reforma de la sostenibilidad», *Cuadernos de Derecho Local*, 2014.
- FERMÍN CABASÉS HITA, J. V. GIMÉNEZ, AND PEDRO PASCUAL ARZOS.** *Endeudamiento local y restricciones institucionales: de la ley reguladora de haciendas locales a la estabilidad presupuestaria*, 2003.
- FERNANDO AGUADO BARRIALES.** *Plan de implantación, desde una diputación provincial, de los servicios centralizados de tesorería en los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, mediante la creación de un puesto agrupado*, 2017.
- FRANCISCO JAVIER FRAGOSO-MARTÍNEZ, AND GALA RIVERA-FERNÁNDEZ.** «Desafíos y soluciones en la implementación de la nueva tasa de residuos municipales en España: un análisis crítico y económico de La Ley 7/2022» *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica*, 2025.
- FRANCISCO VELASCO CABALLERO.** *Nuevo régimen de competencias municipales en el anteproyecto de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*. 2012.
- HERENIA GUTIÉRREZ PONCE, ELISA ISABEL CANO MONTERO, AND JULIÁN CHAMIZO GONZÁLEZ.** «Estabilidad Presupuestaria, Financiamiento y Responsabilidad Social En Los Municipios Españoles». *Contaduría y Administración*, 2018.
- HERENIA GUTIÉRREZ PONCE, J. C. GONZÁLEZ, AND E. C. MONTERO.** *Estabilidad presupuestaria, financiamiento y responsabilidad social en los municipios españoles*, 2018.
- J. SAEZ.** *Estrategias de desarrollo local frente a la crisis en entornos rurales vulnerables: Una comparativa de casos entre Sudáfrica y España*, 2017.
- J. V. GIMÉNEZ, AND A. MARCO.** *Municipios de montaña y disparidades en las necesidades de financiación de los servicios públicos locales*, 2013.
- Situación financiera y crediticia de los municipios en España: Una aproximación por estratos de población*, 2001.
- J. V. GIMÉNEZ, PEDRO PASCUAL ARZOS, AND FERMÍN CABASÉS HITA.** *Endeudamiento municipal y efectividad de las restricciones institucionales de disciplina crediticia (1988-2000)*, 2003.

- JON ANDER PÉREZ-ILZARBE SARAGÜETA.** «El Nuevo «Mapa Local» de Navarra» *RVAP* 125, 2023.
- JUAN LARA-RUBIO, ANDRÉS NAVARRO-GALERA, DIONISIO BUENDÍA-CARRILLO Y M. GÓMEZ-MIRANDA.** «Análisis de los riesgos financieros de los gobiernos locales para diseñar políticas de sostenibilidad para los servicios públicos: un estudio empírico por el tamaño de la población». *Ciudades*, 2022.
- LUIS MÍGUEZ MACHO.** *Galicia y La Reforma de La Administración Local*, 2013.
- M. JIMÉNEZ.** *Presente y Futuro de La Administración Local En España*, 2014.
- M. NAVARRO.** *Los Ingresos Tributarios de Las Haciendas Locales y La Crisis Económica*, 2018.
- M. O. D. C. VILLARES, A. LOURIDO, AND FRANCICO JESÚS FERREIRO SEOANE.** «Racionalidad presupuestaria en la provisión pública local desde la gestión del medio socioeconómico» *Revista de Gestão e Secretariado*, 2024.
- M. O. DEL CAMPO VILLARES, VANESSA MIGUÉNS REFOJO, AND ANA CID BOUZO.** «El diagnóstico territorial» *Revista A&C*, 2022.
- M. PÉREZ, AND J. GÓMEZ.** *Condición financiera, eficiencia en costes y calidad en la prestación de servicios públicos locales*, 2009.
- MANUEL OCTAVIO DEL CAMPO VILLARES, FRANCISCO JESÚS FERREIRO SEOANE, ELADIO JARDÓN FERREIRO Y MIGUEL MOLINA PICAZO.** «Diagnósticos territoriales y percepción ciudadana de la gestión pública municipal, hacia una reforma eficiente de la administración local». *Revista Europea de Gobierno y Economía*, 2023.
- MANUEL VILLARES, F. SEOANE, AND ANA CID-BOUZO.** «El Diagnóstico territorial, un instrumento en defensa de la provisión pública local mediante el estudio de un caso» *Brazilian Journal of Business*, 2022.
- MANUEL VILLARES, FRANCISCO JESÚS FERREIRO SEOANE, AND MARTA CAMINO SANTOS.** *El efecto población en la estructura presupuestaria local. Una reflexión a través del análisis autonómico comparado Galicia Vs Extremadura*, 2017.
- MARCOS CARCHANO ALCARAZ, INMACULADA CARRASCO MONTEAGUDO, AND FRANCISCO SOLER TORMO.** «La contribución de las cooperativas de crédito para aliviar la exclusión financiera geográfica en los espacios menos poblados. El caso de España». *CIRIEC-España Revista de Economía Pública Social y Cooperativa*, 2021.
- OLALLA FLORES FERNÁNDEZ, AND C. NEBOT.** *Incidencia de las reformas territoriales sobre la calidad de vida de los ciudadanos: Análisis comparado de las anunciadas medidas de reforma local en Portugal y España*, 2013.

PAZ NÚÑEZ MARTÍ, AND ROBERTO GOYCOOLEA PRADO. «Evaluación de las políticas e inversiones en desarrollo local en la España vaciada. Comarca Molina de Aragón-Alto Tajo, Guadalajara, 2000-22» *Hábitat y Sociedad*, 2024.

PEDRO BENITO MOYANO PESQUERA, BELÉN MIRANDA ESCOLAR, AND P. GÓMEZ. *La participación de los agentes económicos y sociales en la revitalización de los municipios rurales*, 2017.

REMEDIOS LARRUBIA VARGAS, S. N. NAVARRO RODRÍGUEZ, AND M. C. OCAÑA OCAÑA. «El papel de las transferencias sociales en la estabilidad demográfica de los núcleos rurales. A propósito de la provincia de Málaga» *Estudios Geográficos*, 2022.

S. VIDAL. «Plan de Recuperación de La UE. Oportunidades para las administraciones locales» *Anuario de Derecho Municipal*, 2021.

XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA. «Regresión Demográfica y Finanzas Locales: El caso de los municipios gallegos 2001-2019» *Revista Galega de Economía*, 2024.

ACTITUDES CORE PARA LIDERAR EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DEL SIGLO XXI

CÓMO INFLUIR E IMPACTAR EN EQUIPOS ALTAMENTE DIVERSOS

Lluís Bernabé Comino

Profesor Asociado UAB

Departamento de Economía y empresa

Consultor de RRHH en MRC International People training

Sumario: I. Introducción: el desafío del liderazgo en la administración local del siglo XXI. II. Fundamentos teóricos y evolución del liderazgo en la administración pública XXI. 2.1. Liderazgo político y liderazgo técnico en la administración local. 2.2. Liderazgo en la tradición burocrática. 2.3. Teorías contemporáneas del liderazgo público. 2.3.1. Liderazgo transformacional. 2.3.2. Liderazgo resonante. 2.3.3. Liderazgo adaptativo. 2.3.4. Liderazgo humanista o consciente. 2.3.5. Liderazgo servicial. 2.3.6. Liderazgo auténtico. 2.4. Del New Public Service a la gobernanza pública: hacia un liderazgo relacional y ético. 2.5. Conclusión. III. Retos de la administración local del siglo XXI. 3.1. Diversidad cultural, generacional y de género. 3.2. Digitalización y nuevas formas de trabajo. 3.3. Transparencia, confianza y limitaciones presupuestarias. 3.4. Impacto de la diversidad en la cohesión de equipos. 3.5. Conclusión. IV. Inteligencia emocional: la competencia central del liderazgo. 4.1. Del liderazgo técnico al liderazgo emocional. 4.2. Neurociencia y emociones en la gestión pública. 4.3. Qué es la inteligencia emocional. 4.4. Conclusión. V. Comunicación empática y asertiva: el lenguaje como herramienta de liderazgo. 5.1. Comunicación y liderazgo. 5.2. Percepción y filtros en la comunicación. 5.3. El triángulo de la confianza. 5.4. Escucha activa y comunicación empática. 5.5. La asertividad en la comunicación directiva. 5.6. Buenas prácticas y algunas necesidades de mejora. 5.7. Conclusión. VI. Motivación y sentido: el motor invisible del liderazgo. 6.1. La motivación en las organizaciones públicas. 6.2. De la necesidad básica al sentido profundo. 6.3. Autonomía, maestría y propósito. 6.4. El propósito del servicio público. 6.5. El poder del reconocimiento. 6.6. Buenas prácticas y oportunidades de mejora en la administración local. VII. Liderazgo y equipos en la administración local: del conocimiento a la práctica. 7.0. Liderar en lo cotidiano. De las teorías a la práctica. 7.1. Liderar y gestionar. 7.2. Liderar según las personas y los contextos. 7.3. La delegación como acto de confianza. 7.4. El equipo. 7.5. Estrategias para cohesionar equipos municipales. 7.6. Buenas prácticas de liderazgo y trabajo en equipo. VIII. Conclusión del capítulo. IX. Referencias.

Nota: El presente texto ha sido redactado utilizando el masculino gramatical como genérico.

I. Introducción: el desafío del liderazgo en la administración local del siglo XXI

«El liderazgo no consiste en estar al frente, sino en cuidar de quienes están a nuestro lado».

Simon Sinek

Vivimos en un tiempo donde todo cambia más rápido de lo que muchas organizaciones y también las personas— son capaces de asimilar. El mundo que rodea a la administración local es más incierto, más diverso y exigente que nunca: ciudadanos que reclaman cercanía y transparencia, equipos en los que conviven varias generaciones y culturas, y recursos cada vez más limitados en los pequeños ayuntamientos. En este escenario, ser un buen gestor ya no basta. Lo que necesitamos son líderes capaces de inspirar, escuchar, dar sentido y despertar ilusión en las personas. Líderes que acompañen, reconozcan y desarrollen talento, porque recursos se gastan, pero las relaciones y las actitudes multiplican resultados.

Marco institucional y transformaciones actuales

La administración local constituye, en el marco constitucional español, la base sobre la que se articula la vida democrática más próxima al ciudadano. Los municipios, como entes dotados de personalidad jurídica propia, no solo prestan servicios básicos, sino que actúan como espacios de cohesión social, proximidad y representación democrática.

Esta previsión, junto con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, establece el marco en el que se desarrolla la gestión local. Sin embargo, el siglo XXI ha transformado profundamente la forma en que entendemos las organizaciones. Las transformaciones sociales, tecnológicas y culturales plantean a los gobiernos locales desafíos inéditos que requieren nuevas competencias de liderazgo y gestión.

El liderazgo en la administración pública ha sido objeto de un debate recurrente en la teoría organizativa y en la práctica administrativa. Tradicionalmente, el énfasis se situó en la dimensión burocrática y normativa, donde el cumplimiento estricto de procedimientos era la principal garantía de legalidad e igualdad. Sin embargo, los cambios en el entorno social —la globalización, la digitalización, el envejecimiento demográfico y la diversidad cultural— obligan a los líderes locales a trascender el modelo burocrático y desarrollar actitudes que les permitan gestionar la complejidad desde una perspectiva más humana y adaptativa (Heifetz, 1994; Denhardt & Denhardt, 2003).

Desafíos del liderazgo local contemporáneo

En este sentido, la administración local se enfrenta a diversos desafíos. Por un lado, mantener la **objetividad y neutralidad** exigidas por el ordenamiento jurídico; por otro, la **limitación de recursos** que caracteriza a buena parte de los ayuntamientos españoles —en su mayoría pequeños o incluso micro—; y, por último, la necesidad de **adaptarse** a la creciente heterogeneidad de la ciudadanía y de los propios equipos de trabajo.

Las organizaciones municipales, especialmente en los pequeños y medianos ayuntamientos, integran profesionales de distintas generaciones, trayectorias vitales y culturas organizativas. Liderar en este contexto exige competencias de comunicación inclusiva, empatía intercultural e intergeneracional, resiliencia y capacidad de construir propósito colectivo. Estas competencias, más que innatas, son entrenables y se convierten en la base del liderazgo emocional y ético que las administraciones locales necesitan.

Un enfoque integral para el siglo XXI

Diversas corrientes contemporáneas de liderazgo ofrecen claves para este tránsito. El liderazgo *transformacional* (Burns, 1978; Bass, 1990) pone el acento en la capacidad de inspirar y movilizar en torno a una visión compartida. El liderazgo *resonante* (Boyatzis & McKee, 2005) destaca la importancia de la inteligencia emocional y la gestión de las relaciones. El liderazgo *humanista* o *consciente* (Chapman & Sisodia, 2013) enfatiza los valores, el cuidado de las personas y la creación de culturas organizativas basadas en la confianza.

Todas estas aproximaciones, entre otras, confluyen en la necesidad de que los líderes locales desarrollen actitudes nucleares —*core attitudes*— que permitan no solo dirigir, sino influir positivamente en equipos altamente diversos. En definitiva, el liderazgo local eficaz se sustenta tanto en la capacidad de inspirar y movilizar como en la de cuidar, conectar y escuchar.

Objetivos y estructura del capítulo

Este capítulo se centra precisamente en esas actitudes fundamentales para liderar la administración local en el siglo XXI, tomando como referencia tanto la literatura académica como propuestas prácticas derivadas de la experiencia en liderazgo y desarrollo de equipos.

Se plantea, en consecuencia, una reflexión aplicada sobre cómo influyen estas actitudes en la capacidad de los líderes municipales para:

- influir, inspirar y cohesionar equipos diversos
- generar impacto positivo en la cultura organizativa
- y mejorar la relación entre la administración local y la ciudadanía.

La estructura del capítulo responde a este propósito: en primer lugar, se revisan los fundamentos teóricos del liderazgo en la administración pública; en segundo lugar, se contextualizan los retos actuales de la administración local; en tercer lugar, se expone el modelo de *actitudes core* que permiten a los responsables de la administración local influir e impactar positivamente en equipos altamente diversos.

Para ello se abordarán tres grandes ejes:

1. La inteligencia emocional y sus competencias asociadas.
2. La comunicación empática y asertiva como herramienta de liderazgo.
3. La motivación y cohesión de equipos diversos en entornos de recursos limitados.

Se propone un modelo integrador sobre las actitudes esenciales para transformar las relaciones en resultados y convertir el liderazgo local en una verdadera palanca de transformación social.

Conclusión

En suma, este capítulo parte de una convicción: que el liderazgo en la administración local del siglo XXI ya no puede entenderse solo como un ejercicio técnico o burocrático, sino como una práctica humanista y estratégica, donde las competencias interpersonales ganan protagonismo. Liderar hoy implica unir visión normativa y sensibilidad social, técnica y empatía, procedimiento y propósito.

II. Fundamentos teóricos y evolución del liderazgo en la administración pública XXI

«Servir al ciudadano significa liderar con humildad, poner el conocimiento al servicio de la mejora colectiva».

Jordi López-Albert Gadea

El liderazgo en la administración pública ha evolucionado desde modelos jerárquicos y normativos hacia enfoques centrados en las personas, la colaboración y el propósito compartido. En el ámbito local, donde conviven la legitimidad democrática y la profesionalidad técnica, esta transformación se hace especialmente visible. Hoy, el liderazgo público se concibe como un proceso relacional, emocional y ético, orientado no solo a la eficiencia, sino a generar confianza, sentido y compromiso colectivo.

2.1. Liderazgo político y liderazgo técnico en la administración local

La administración local presenta una dualidad de liderazgo singular, pues conviven las **funciones políticas** —desempeñadas por cargos electos como

alcaldes y concejales— con las **funciones técnicas**, ejercidas por secretarios, interventores, tesoreros y personal directivo profesional. Mientras el liderazgo político se orienta a la visión estratégica y la representación ciudadana, el liderazgo técnico garantiza la legalidad, la eficacia y la continuidad institucional (Jiménez Asensio, 2014; Prats, 2020). La calidad del gobierno local depende en gran medida de la interacción y el equilibrio entre ambas esferas.

La literatura sobre *public management* ha señalado que los desafíos actuales exigen superar la dicotomía entre política y administración, favoreciendo modelos de liderazgo compartido y gobernanza colaborativa, donde la visión política y la competencia técnica se integren bajo una cultura común de servicio (Denhardt & Denhardt, 2003; Cunill Grau, 2018). Vamos a repasar algunos modelos hasta llegar aquí.

2.2. Liderazgo en la tradición burocrática

El concepto clásico de liderazgo en la administración pública hunde sus raíces en el modelo de burocracia legal-racional descrito por Max Weber (1922). En este esquema, la autoridad no deriva de cualidades personales, sino de normas impersonales y procedimientos reglados. La previsibilidad, la profesionalidad y el control fueron los pilares del funcionamiento administrativo durante buena parte del siglo XX. Si bien este modelo aportó estabilidad y neutralidad política, su principal limitación radica en la escasa consideración de los factores humanos: la motivación, la creatividad y la comunicación interpersonal. En el ámbito local, la aplicación rígida del paradigma burocrático puede dificultar la innovación, la participación y la respuesta ágil a las nuevas demandas ciudadanas.

2.3. Teorías contemporáneas del liderazgo público

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la teoría del liderazgo público experimentó un giro hacia **modelos humanistas y relacionales**, que buscan integrar emoción, propósito y adaptabilidad. Estas perspectivas reconocen que la gestión pública no se sostiene solo sobre procedimientos, sino sobre personas que cooperan, aprenden y crean valor público.

2.3.1. Liderazgo transformacional

James MacGregor Burns (1978) introdujo la noción de *liderazgo transformacional*, posteriormente desarrollada por Bernard Bass (1990). Este enfoque subraya la capacidad del líder para *inspirar, movilizar y generar compromiso, promoviendo el crecimiento personal y profesional de sus colaboradores*. En el ámbito municipal, este liderazgo se traduce en equipos directivos *capaces de alinear recursos y voluntades en torno a proyectos de ciudad sostenibles, inclusivos y compartidos*.

2.3.2. Liderazgo resonante

Richard Boyatzis y Annie McKee (2005), inspirados por la *teoría de la inteligencia emocional* de Daniel Goleman (1998), desarrollaron el concepto de *liderazgo resonante*. El líder resonante cultiva *autoconciencia, empatía y gestión positiva de las relaciones, generando climas organizativos de confianza y colaboración*. En equipos municipales diversos, donde conviven distintas generaciones y culturas profesionales, esta competencia emocional se convierte en una ventaja estratégica.

2.3.3. Liderazgo adaptativo

Ronald Heifetz (1994) introdujo el concepto de *liderazgo adaptativo*, entendido como la *capacidad para guiar a las organizaciones frente a desafíos complejos sin soluciones técnicas predefinidas*. En el contexto local, esto implica abordar problemas como la transición ecológica, la inclusión social o la innovación digital, donde el liderazgo requiere *aprendizaje colectivo* y una *actitud de escucha y experimentación continua*. Este enfoque puede complementarse con el liderazgo distribuido (Spillane, 2006; Gronn, 2002), que reconoce que la autoridad y la iniciativa pueden repartirse entre los miembros de la organización, fortaleciendo la corresponsabilidad y el aprendizaje en red.

2.3.4. Liderazgo humanista o consciente

Bob Chapman y Raj Sisodia (2013) impulsaron el paradigma del *liderazgo humanista o consciente*, que reivindica la dignidad de las personas en el trabajo y promueve *culturas organizativas basadas en la confianza y el cuidado*. Aplicado al sector público, este modelo invita a reconocer a los empleados municipales como protagonistas del servicio público, promoviendo su desarrollo integral y fortaleciendo su sentido de contribución al bien común. Destaca la importancia del propósito en lo que hacemos, las personas, proveedores, la sociedad y el medio ambiente.

2.3.5. Liderazgo servicial

El *liderazgo servicial* (Servant Leadership), formulado por Robert Greenleaf (1970) y desarrollado posteriormente por Spears (1998), parte de una idea sencilla pero transformadora: el auténtico *liderazgo* nace del deseo de *servir a los demás*. El líder servicial pone las necesidades de su equipo y de la comunidad por delante de las suyas, *generando confianza, empoderamiento y sentido compartido*. Este modelo encuentra una clara resonancia en la administración local, donde liderar es, ante todo, servir al ciudadano y cuidar a las personas que hacen posible el servicio público; concibe la autoridad como una forma de servicio, no de dominio.

2.3.6. Liderazgo auténtico

El *liderazgo auténtico*, desarrollado por Avolio y Gardner (2005), subraya la importancia de la *coherencia, la autoconciencia y la transparencia en la acción directiva*. Un líder auténtico *actúa de acuerdo con sus valores, genera confianza y promueve entornos de integridad y apertura*. En el contexto público, este modelo cobra especial relevancia en un contexto de desafección y pérdida de confianza ciudadana en las instituciones. Como destaca Luthans (2007), la autenticidad es el núcleo de un liderazgo sostenible, porque refuerza el vínculo entre ética y efectividad. Este enfoque conecta con las propuestas de Villoria (2015) sobre la integridad institucional y con la idea de que *liderar con autenticidad es una forma de restaurar la legitimidad social del servicio público*.

2.4. Del New Public Service a la gobernanza pública: hacia un liderazgo relacional y ético

La obra de Denhardt & Denhardt (2003) propuso el enfoque del *New Public Service* (NPS), que sustituye la *lógica de dirigir y controlar por la de servir y colaborar*. Su lema central —servir en lugar de dirigir— rompe con la perspectiva instrumental de la *New Public Management*, centrada exclusivamente en la eficiencia. El NPS se alinea con la realidad de la administración local, donde la proximidad y la relación directa con la ciudadanía exigen un liderazgo orientado a la escucha, la participación y la construcción de consensos.

En el contexto español, obras como *Servir al ciudadano* (López Camps y Gadea, 1995) anticiparon ya esta orientación hacia *una administración centrada en la calidad del servicio y en la experiencia del ciudadano*.

De este planteamiento deriva, en el contexto europeo, el modelo de *gobernanza pública*, que emerge como una evolución natural de estas ideas al reconocer que los problemas públicos son demasiado complejos para ser resueltos solo desde la jerarquía. Según Rhodes (1996), *la gobernanza describe un modo de gobierno basado en la interdependencia, la cooperación y la negociación entre múltiples actores: administraciones, empresas, asociaciones y ciudadanía*. Kooiman (2003) amplía este concepto al hablar de *societal governance*, subrayando la necesidad de *procesos deliberativos y de aprendizaje compartido*.

En España, autores como Joan Prats (2005) o Nuria Cunill Grau (2018) o Manuel Villoria (2019) han destacado que *la gobernanza pública supone un cambio cultural en la función directiva: del control a la colaboración, de la jerarquía a la red, de la autoridad formal a la legitimidad relacional*. Por su parte, Carles Ramió (2019) y Miquel Salvador (2020) subrayan la necesidad de *avanzar hacia una gobernanza más abierta, profesional y emocionalmente inteligente, donde los directivos públicos actúen como facilitadores de valor público y promotores de confianza institucional*.

Parecería obvio concluir que la administración local es el terreno natural donde la gobernanza adquiere sentido práctico. En municipios y entidades locales, la creación de valor público depende no solo de la eficiencia técnica, sino de la capacidad del liderazgo para conectar personas, recursos y visiones. En definitiva, la gobernanza pública constituye el marco natural para un liderazgo relacional y ético, que combina la racionalidad técnica con la sensibilidad humana y el compromiso con el bien común.

2.5. Conclusión

En conjunto, las teorías contemporáneas del liderazgo coinciden en que la **administración pública del siglo XXI requiere un nuevo tipo de liderazgo, capaz de equilibrar técnica, ética y emoción**. No se trata solo de administrar recursos, sino de inspirar sentido, cohesión y confianza en contextos marcados por la diversidad y la incertidumbre. Como destacan Ramió y Salvador, el liderazgo público actual debe conjugar eficiencia con legitimidad social, promoviendo organizaciones que no solo funcionen, sino que escuchen, aprendan y se humanicen. Esta concepción sienta las bases de un liderazgo más emocional y relacional, que se desarrollará en los siguientes capítulos.

III. Retos de la administración local del siglo XXI

«La transformación digital no trata de tecnología, sino de cambiar la mentalidad y la cultura de las organizaciones».

Jordi Marín Puigpelat

La administración local atraviesa una etapa de transformación profunda. Las dinámicas sociales, tecnológicas y culturales redefinen su papel como garante de proximidad democrática y cohesión social. Los gobiernos locales operan hoy en entornos cada vez más inciertos, con recursos limitados y una ciudadanía más diversa y exigente. En este contexto, el liderazgo local del siglo XXI no puede basarse únicamente en el cumplimiento normativo: requiere competencias emocionales, comunicativas y éticas que permitan convertir los desafíos estructurales en oportunidades de innovación y confianza institucional.

3.1. Diversidad cultural, generacional y de género

Uno de los principales desafíos a los que se enfrentan los gobiernos locales es la creciente diversidad de sus plantillas y de la ciudadanía a la que sirven. La sociedad española ha experimentado en las últimas décadas un notable incremento en la **pluralidad cultural**, fruto de los **flujos migratorios** y de la **globalización**. Esta realidad se refleja en los municipios, que deben atender a poblaciones con lenguas, costumbres y expectativas diferentes.

Asimismo, los equipos de trabajo municipales son hoy profundamente **intergeneracionales**. Conviven funcionarios veteranos con décadas de experiencia junto a nuevas generaciones de empleados jóvenes que traen consigo competencias digitales y nuevas formas de relacionarse con el trabajo. A esta diversidad se suma la cuestión de género: la administración local ha sido pionera en la incorporación de mujeres a puestos de responsabilidad, aunque persisten desigualdades en el acceso a posiciones directivas.

La gestión eficaz de esta diversidad requiere líderes capaces de reconocer el valor añadido que cada persona aporta, evitando que las diferencias se conviertan en fuente de conflicto y favoreciendo, en su lugar, la innovación y la creatividad derivadas de la pluralidad.

3.2. Digitalización y nuevas formas de trabajo

El proceso de **digitalización** constituye otro de los grandes retos de la administración local. La implantación de la *administración electrónica*, la *interoperabilidad de sistemas*, el *data driven*, la **protección de datos** y la gestión de la *inteligencia artificial* son ya realidades ineludibles. La digitalización impacta en los equipos de trabajo, que deben adaptarse a nuevas competencias tecnológicas y a formatos híbridos de prestación de servicios, incluyendo el teletrabajo parcial o la atención telemática al ciudadano. La brecha digital, tanto interna (entre trabajadores de diferentes generaciones) como externa (entre ciudadanos con distintos niveles de acceso a la tecnología), obliga a los líderes municipales a ejercer un liderazgo pedagógico e inclusivo. En este contexto, la actitud del líder se convierte en un factor crítico: resistirse al cambio tecnológico supone condenar a la administración local a la obsolescencia; asumirlo con mentalidad abierta permite convertir la **digitalización** en una **oportunidad** para mejorar la eficiencia, la transparencia y la cercanía con el ciudadano.

3.3. Transparencia, confianza y limitaciones presupuestarias

La administración local es la institución pública que mantiene un contacto más directo con la ciudadanía. Esto la convierte en un espacio privilegiado para la construcción de confianza, pero también en un ámbito donde las demandas de transparencia y participación son más exigentes. Los ciudadanos reclaman no solo servicios de calidad, sino también procesos abiertos, información accesible y capacidad de incidencia en las decisiones públicas.

Paralelamente, los ayuntamientos —en especial los de menor tamaño— afrontan graves limitaciones presupuestarias y de recursos humanos. La llamada «problemática de la **carga fiscal de los pequeños ayuntamientos**» ha sido objeto de numerosos estudios (Font, 2017), evidenciando cómo la escasez de medios compromete la capacidad de prestar servicios de calidad. En este marco, la **gestión del talento humano** adquiere una relevancia aún mayor: motivar, cohesionar y potenciar a los equipos se convierte en una condición *sine qua non* para garantizar el servicio público.

3.4. Impacto de la diversidad en la cohesión de equipos

La diversidad, como se ha señalado, constituye una fuente de riqueza, pero también puede derivar en tensiones internas si no se gestiona adecuadamente. **Equipos heterogéneos** pueden experimentar problemas de comunicación, falta de **entendimiento intergeneracional** o **resistencia al cambio**.

El papel del liderazgo resulta decisivo para transformar la diversidad en palanca de innovación. Un líder municipal con actitudes de escucha activa, empatía y orientación al propósito común es capaz de canalizar las diferencias hacia la construcción de soluciones creativas. Por el contrario, la ausencia de estas actitudes puede acentuar las divisiones internas, afectando a la eficacia organizativa y, en última instancia, a la confianza ciudadana en la institución.

3.5. Conclusión

Los retos de la administración local en el siglo XXI son múltiples y complejos. La diversidad cultural, generacional y de género; la digitalización; la demanda de transparencia; y las limitaciones de recursos conforman un escenario en el que el liderazgo tradicional basado únicamente en jerarquía y procedimiento resulta insuficiente.

De ahí la necesidad de **promover un liderazgo renovado**, sustentado en actitudes nucleares (*core attitudes*) que permitan a los responsables locales responder con eficacia, sensibilidad e innovación a estas exigencias.

IV. Inteligencia emocional: la competencia central del liderazgo

«Conocerse a uno mismo es el principio de toda sabiduría».
Aristóteles

En la dirección pública del siglo XXI, la inteligencia emocional se ha convertido en la competencia esencial del liderazgo. Más allá de la técnica o la norma, liderar implica comprender las emociones, gestionarlas con equilibrio y generar confianza en entornos complejos. Los líderes locales deben combinar rigor con empatía, conocimiento con autoconciencia, resultados con relaciones. Cuáles son las bases científicas, las dimensiones prácticas y las actitudes que convierten la inteligencia emocional en el auténtico motor de la eficacia y la humanidad en la administración local.

4.1. Del liderazgo técnico al liderazgo emocional

Cuando pensamos en liderazgo solemos asociarlo a cualidades como la visión estratégica, la capacidad de decisión o la solidez técnica. Sin embargo, la evidencia acumulada en las últimas décadas muestra que lo que diferencia

a los líderes realmente influyentes no es su nivel de conocimiento, sino su **capacidad de comprender y gestionar las emociones propias y ajenas**.

Daniel Goleman (1995) fue uno de los primeros en demostrar que el éxito profesional y la eficacia del liderazgo dependen más de las competencias emocionales que de las cognitivas. En la misma línea, Richard Boyatzis (2001) subraya que los líderes más influyentes son aquellos capaces de reconocer sus emociones, regularlas y entender las de los demás. En el ámbito local, esto significa que un directivo no solo debe conocer la normativa, sino también saber cómo crear un clima donde las personas se sientan valoradas y escuchadas.

Importancia de las relaciones. La actitud, impulso de la profesionalidad.

En la gestión pública, hablar de recursos suele llevarnos de manera casi automática a pensar en presupuestos, infraestructuras, personal o tecnología. Y, sin duda, estos elementos son imprescindibles. Sin embargo, la experiencia diaria en los ayuntamientos demuestra que no siempre los equipos con más recursos obtienen los mejores resultados. Lo que marca la diferencia no es únicamente cuánto se tiene, sino cómo se utilizan y, sobre todo, cómo se relacionan las personas que los gestionan.

De esta convicción nace la fórmula propuesta por la consultora *MRC International People Training*¹, que sintetiza una idea poderosa:

$$R^1 \times R^2 = R^3 \text{ (Recursos} \times \text{Relaciones} = \text{Resultados)}$$

Donde cada R se define así:

- R1 (Recursos): medios materiales, financieros o normativos disponibles.
- R2 (Relaciones): vínculos basados en la confianza, cooperación, comunicación.
- R3 (Resultados): logros alcanzados, tanto en eficacia interna como en legitimidad social y satisfacción ciudadana.

En la fórmula, los recursos multiplican su impacto a través de la calidad de las relaciones. En un ayuntamiento con presupuestos ajustados y estructuras reducidas, la diferencia entre la mera gestión y el liderazgo auténtico está en cómo se construyen esas relaciones de confianza y colaboración.

Como recuerda el autor en sus trainings: *«las relaciones multiplican el valor de los recursos y convierten los objetivos en logros compartidos»*.

La ecuación nos recuerda algo esencial: los recursos suman, pero las **relaciones multiplican**. Un ayuntamiento con recursos escasos, pero con un equipo cohesionado, motivado y alineado con un propósito común, puede alcanzar resultados muy superiores a los de otra organización con abundancia de medios pero con un clima laboral deteriorado.

1 MRC International people training. www.mrc.com

Esta perspectiva conecta con la idea de Pilar Jericó (2009) sobre *la gestión del miedo en las organizaciones*. Según la autora, el miedo actúa como un freno que reduce la creatividad y el compromiso, mientras que la confianza libera talento. En la administración local, donde a menudo las decisiones se toman bajo presión, la diferencia entre un clima basado en la desconfianza y otro basado en el reconocimiento es abismal.

Podríamos decir que la R2 actúa como un acelerador emocional del sistema: un mismo presupuesto produce efectos distintos según el clima organizativo. Un equipo que trabaja en un entorno de confianza transforma cada euro en valor público; un equipo desmotivado lo convierte en trámite. *El liderazgo emocional consiste, precisamente, en cuidar esa R2, fomentando la cooperación, la escucha y el reconocimiento.*

Un ejemplo ilustrativo se encuentra en los pequeños municipios, donde un reducido número de empleados asume múltiples funciones. En estos contextos, la relación de confianza entre el equipo y el liderazgo político-técnico se convierte en el verdadero motor de la eficacia. Cuando los trabajadores se sienten escuchados y valorados, su nivel de compromiso compensa, en buena medida, la falta de medios.

La fórmula de las R pone de relieve una verdad que a veces olvidamos en la gestión pública: los recursos se agotan, pero las relaciones se renuevan y multiplican en el tiempo. Cultivar vínculos de calidad no es un lujo, sino una necesidad estratégica para cualquier líder local que aspire a generar resultados sostenibles y fortalecer la legitimidad de su administración ante la ciudadanía.

4.2. Neurociencia y emociones en la gestión pública

La neurociencia ha aportado una base sólida para comprender el papel de las emociones en la toma de decisiones. Antonio Damasio (2005) demostró que *las emociones no son un obstáculo a la racionalidad, sino una guía que orienta las decisiones complejas*. El cerebro no actúa como una máquina lógica, sino como un sistema integrado donde emoción y razón cooperan.

Mario Alonso Puig (2012) explica que el cerebro humano responde de manera distinta según el entorno: *cuando percibe amenaza, activa el modo supervivencia; cuando percibe confianza, activa el modo aprendizaje y creatividad*. Esta idea tiene profundas implicaciones para el liderazgo público: un entorno de miedo bloquea la innovación, mientras que un clima de seguridad psicológica permite que las personas se atrevan a pensar, proponer y mejorar.

En la administración local, donde las presiones externas —ciudadanía, normativas, medios de comunicación— son frecuentes, el líder emocionalmente inteligente actúa como regulador del clima: transmite calma, da sentido a la acción y mantiene la motivación incluso en la incertidumbre.

4.3. Qué es la inteligencia emocional

El concepto de inteligencia emocional es definido por Salovey y Mayer (1990) como «*la capacidad para percibir, asimilar, comprender y regular las emociones propias y ajenas*». Goleman (1995) amplió esta definición y la aplicó al ámbito organizativo, identificando cinco competencias fundamentales: autoconciencia, autorregulación, motivación, empatía y habilidades sociales.

Boyatzis (2001) reorganizó estas competencias en *cuatro dimensiones* aplicables al liderazgo:

1. **Autoconciencia:** reconocer las propias emociones, fortalezas y límites.
2. **Autogestión:** manejar impulsos y emociones en situaciones de presión.
3. **Conciencia social:** percibir y comprender las emociones de los demás.
4. **Gestión de las relaciones:** inspirar, influir y construir vínculos de confianza.

Estas dimensiones son especialmente relevantes en la administración local, donde el liderazgo se ejerce más por influencia que por jerarquía. Un secretario municipal que gestiona con serenidad un conflicto entre departamentos, o una jefa de servicio que escucha activamente a su equipo antes de tomar decisiones, una interventora local que prepara a su equipo para colaborar entre sí y atender de manera excelente y pedagógica a sus clientes, ..., todos ellos están aplicando —de forma práctica— inteligencia emocional.

4.4. Conclusión

La inteligencia emocional no sustituye a la competencia técnica, pero la completa y le da sentido. En la administración local, donde los recursos son limitados y los desafíos humanos abundan, liderar con inteligencia emocional no es una opción, sino una necesidad. El líder que se conoce, que escucha y que reconoce a los demás transforma los resultados en relaciones, y las relaciones en confianza.

V. Comunicación empática y asertiva: el lenguaje como herramienta de liderazgo

«Las palabras crean realidades: comunicas con lo que dices, pero sobre todo con lo que eres».

Alex Rovira

La comunicación es el alma del liderazgo. No se trata solo de transmitir información, sino de conectar, inspirar y generar confianza. En la administración local, donde los equipos son reducidos y las relaciones cercanas, la comunicación empática y asertiva se convierte en una competencia esencial. Liderar es comunicar con coherencia, autenticidad y empatía: tres pilares que sostienen la confianza, fortalecen los equipos y humanizan las instituciones.

5.1. Comunicación y liderazgo

Liderar es, en gran medida, comunicar. Todo líder comunica constantemente, incluso cuando calla. Su forma de escuchar, su tono de voz, sus gestos o su modo de responder transmiten mensajes tan poderosos como sus palabras. En la administración local, donde los equipos son pequeños y las relaciones personales intensas, la calidad de la comunicación incide directamente en el clima laboral y, por extensión, en los resultados del servicio público.

La **comunicación efectiva** no se limita a informar, sino que **construye confianza**. Como afirma Daniel Goleman (2013), *los líderes emocionalmente inteligentes son capaces de crear entornos donde las personas se sienten escuchadas, comprendidas y valoradas*.

De otra manera, podemos ocupar *eternamente* cargos de dirección, aunque no podremos liderar sin entrenar nuestra capacidad de escucha.

En palabras de Edgar Schein (2013), la cultura organizativa se construye, sobre todo, a través de las conversaciones que mantenemos. Por ello, la calidad de la comunicación interna determina, en buena medida, la calidad del servicio público.

5.2. Percepción y filtros en la comunicación

No comunicamos lo que decimos, sino lo que el otro interpreta. Cada persona percibe la realidad a través de filtros formados por su historia vital, valores, emociones y expectativas. Estos filtros actúan como lentes que colorean los mensajes, especialmente en organizaciones diversas como las locales, donde conviven distintas generaciones y culturas profesionales. Como trabajamos en nuestros entrenamientos, con líderes de todo tipo de organizaciones: *«no es verdad lo que yo digo, sino lo que tú entiendes»* —y podemos añadir— *«interpretas y aplicas»*.

Por ello, el líder debe asumir una actitud consciente y empática en su comunicación. Reconocer los propios filtros y los de los demás permite evitar malentendidos y construir un lenguaje más inclusivo y efectivo.

Además, no es lo mismo comunicarnos con personas introvertidas y reflexivas que comunicar con personas extrovertidas e impulsivas. Y tampoco comunican de la misma manera las personas emocionales o racionales. Requiere de un nivel de adaptación importante en cada caso y para ello de una entrenada capacidad de observación y de interés sincero por las personas.

Desarrollar autoconciencia comunicativa es, por tanto, una competencia esencial del liderazgo emocional. Porque *«no vemos las cosas como son, sino como somos»*, en palabras de Anaïs Nin.

5.3. El triángulo de la confianza

El triángulo de la confianza, basado en el modelo de Frei y Morriss (2020) y adaptado por Lluís Bernabé, constituye una referencia clave para comprender el liderazgo comunicativo. Se sustenta en tres vértices esenciales: *autenticidad, empatía y coherencia*. Cuando uno de estos vértices falla, la confianza se debilita. Pero cuando se refuerzan mutuamente, el líder proyecta seguridad, humanidad y fiabilidad.

En este caso, destacamos la importancia de liderar y comunicar de una manera auténtica, honesta y sin dobles sentidos; aplicar una conducta empática y comportamiento coherente; entre aquello que impulsamos y nuestra actitud.

5.4. Escucha activa y comunicación empática

Empatizar no significa estar de acuerdo, sino comprender sinceramente lo que el otro siente o necesita. Carl Rogers (1961) definió la empatía como *«la capacidad de entrar en el mundo del otro sin perder el propio»*.

El liderazgo empático escucha con atención, pregunta antes de juzgar y reconoce las emociones ajenas.

Marshall Rosenberg (2003), creador de la **comunicación no violenta** (CNV), afirmaba que el lenguaje puede ser un puente o un muro. Escuchar activamente significa abrir espacio al otro, suspender el juicio y atender no solo a las palabras, sino también a las emociones que las acompañan. Es decir, lo que se dice, y los silencios que acompañan. Nos referimos a una comunicación que no juzga, que no presupone y que se fundamenta en observar, escuchar, y ante la duda, preguntar. Porque en comunicación, *«la pregunta es poderosa»*, la pregunta nos permite escuchar, aprender y no juzgar. Como dice un proverbio danés: *a quien teme preguntar, le avergüenza aprender*.

Escuchar es el primer acto de cuidado hacia las personas. Un líder local que practica la escucha empática transforma la dinámica del equipo

En la administración local, esto se traduce en comprender las expectativas de los vecinos, pero también en atender las necesidades emocionales de los equipos.

Ejemplos de escucha activa en la administración local

- Una alcaldesa que, en lugar de dar la solución inmediata a un problema planteado por un empleado, pregunta primero: *«¿Qué alternativas propondrías tú para resolverlo?»*.
- Un secretario municipal que en una reunión toma notas de lo que dicen los demás y, antes de responder, resume: *«Si te he entendido bien, lo que propones es...»*, validando así al interlocutor.

- Un jefe de servicio que, frente a la tensión de un conflicto interno, dedica un tiempo a hablar individualmente con cada parte implicada, no para imponer su criterio, sino para escuchar percepciones, reconstruir confianza y comprender mejor la situación.

5.5. La asertividad en la comunicación directiva

La asertividad es la capacidad de expresar ideas, emociones o desacuerdos con claridad y respeto. En palabras de Goleman (2013), es *'la habilidad de comunicar desde la autoconfianza emocional sin invadir el espacio del otro'*. El liderazgo asertivo combina firmeza y empatía: permite poner límites, corregir errores o tomar decisiones difíciles sin romper el vínculo humano.

Ser una persona asertiva es expresar lo que pensamos o sentimos de manera clara y respetuosa, defendiendo nuestras posiciones sin atacar las de los demás. Según Alberti y Emmons (2008), la asertividad se sitúa entre la pasividad y la agresividad, combinando firmeza con respeto.

Es una habilidad clave en la inteligencia emocional, muy vinculada a nuestra autoestima y probablemente sea la habilidad que más se necesite trabajar y entrenar: para liderar, para trabajar en equipo, para atender de manera excepcional a la ciudadanía, etc.

En el liderazgo público, la asertividad permite establecer límites, delegar con claridad y afrontar conversaciones difíciles sin deteriorar relaciones.

Comportamientos a evitar:

- Suponer que «ya se ha entendido».
- Evitar el conflicto por miedo a la confrontación.
- Comunicar en exceso por correo y en defecto cara a cara.
- Utilizar un lenguaje excesivamente técnico o normativo

5.6. Buenas prácticas y algunas necesidades de mejora

Buenas prácticas de comunicación en liderazgo local

- Establecer espacios periódicos de conversación y escucha con el equipo, más allá de las reuniones técnicas.
- Adaptar el lenguaje al perfil del interlocutor (un operario de servicios, un administrativo, un concejal, un ciudadano).
- Equilibrar la comunicación formal (actas, circulares) con la comunicación humana (agradecimientos, reconocimientos, *feedback* positivo).
- Incorporar la comunicación no verbal: tono de voz cercano, contacto visual y gestos que transmitan apertura.

- Planificar un plan interno de comunicación que asegure que las decisiones y proyectos se transmiten de manera clara y a todos los niveles de la organización.

A mejorar

- Confundir informar con comunicar: limitarse a dar datos o instrucciones, sin asegurarse de que han sido comprendidos ni interiorizados.
- Hablar desde la jerarquía y no desde la empatía: usar un lenguaje excesivamente técnico, distante o autoritario.
- Interrumpir constantemente o no dejar hablar: gesto que transmite prisa y falta de interés.
- No cerrar los bucles de comunicación: dejar preguntas o peticiones sin respuesta, lo que genera frustración en equipos y en la ciudadanía.
- Usar el correo electrónico como único canal: en muchas ocasiones, una conversación breve cara a cara evita malentendidos y fortalece relaciones.

5.7. Conclusión

La **comunicación empática y asertiva** no es solo una técnica, sino una **cultura organizativa**. En la administración local, la proximidad con la ciudadanía convierte cada gesto en un mensaje público, la calidad de la comunicación marca la diferencia entre una gestión fría y distante y un liderazgo capaz de inspirar, cohesionar y transformar.

Cuando los líderes locales comunican desde la autenticidad, la empatía y la coherencia, generan confianza interna y credibilidad externa. Las palabras pueden transformar una reunión en un espacio de aprendizaje, un conflicto en una oportunidad o una queja en una alianza.

VI. Motivación y sentido: el motor invisible del liderazgo

«Cuando el propósito se convierte en energía compartida, el liderazgo deja de ser gestión y se convierte en inspiración»

Lluís Bernabé

La motivación constituye uno de los motores invisibles de toda organización, pero en la administración local adquiere un significado singular. A menudo se ha entendido en términos extrínsecos –salario, estabilidad, condiciones laborales–, sin considerar que el verdadero compromiso nace del sentido, la autonomía y el reconocimiento. En los equipos municipales, donde los recursos materiales son limitados, la motivación humana se convierte en un activo estratégico. Liderar con sentido implica crear contextos donde las personas sientan que su trabajo importa, que son escuchadas y que contribuyen al bienestar de la comunidad.

6.1. La motivación en las organizaciones públicas

Durante décadas, el concepto de motivación en la administración pública se asoció casi exclusivamente con la estabilidad laboral y las condiciones materiales. En la administración local —donde muchas plazas ofrecen seguridad y continuidad— este enfoque ha sido especialmente visible. Sin embargo, la experiencia demuestra que la mera estabilidad no garantiza ilusión ni compromiso. Como señalaron Perry y Wise (1990), *la motivación en el sector público no se explica solo por incentivos externos, sino por el deseo de servir al interés común: lo que denominaron Public Service Motivation*.

En este contexto, los líderes locales deben pasar de gestionar incentivos a inspirar propósitos. En palabras de Simon Sinek (2009), «las personas no compran lo que haces, sino por qué lo haces». Lo mismo ocurre con los equipos: no se comprometen por las tareas que realizan, sino por el sentido que encuentran en ellas.

6.2. De la necesidad básica al sentido profundo

La conocida **jerarquía de necesidades** de Maslow (1943) ofrece un marco útil para comprender que una vez cubiertas las *necesidades fisiológicas y de seguridad* —condiciones laborales, estabilidad y protección social— las personas aspiran a niveles superiores: *pertenencia, estima y autorrealización*. En este sentido, un funcionario municipal puede tener asegurado su salario y su plaza, pero si no percibe reconocimiento ni oportunidades de crecimiento, difícilmente trabajará con entusiasmo.

El liderazgo local tiene, por tanto, la tarea de activar estas necesidades superiores, especialmente la de **estima** y la de **propósito**. Los líderes que logran despertar el orgullo de pertenencia y el sentido de contribución al bien común elevan la motivación más allá de lo contractual.

El psicólogo Frederick Herzberg (1966) propuso una distinción fundamental entre los factores que evitan la insatisfacción —los llamados **higiénicos** (salario, condiciones, seguridad)— y los que realmente impulsan el compromiso —los **motivadores** (reconocimiento, desarrollo personal, propósito)—. En la administración local, esto se traduce en una paradoja frecuente: contar con empleados estables pero desmotivados. La seguridad laboral evita el descontento, pero no genera entusiasmo. La motivación auténtica surge cuando los profesionales sienten que se les valora y que su trabajo contribuye a algo significativo. Así, el liderazgo local no puede limitarse a mantener el orden administrativo, sino que debe cultivar los factores motivadores: propósito, reconocimiento, desarrollo y confianza.

6.3. Autonomía, maestría y propósito

Daniel Pink (2009) reformuló este planteamiento en su modelo de *motivación 3.0*, basado en tres pilares:

1. **Autonomía:** poder decidir cómo organizar parte del trabajo.
2. **Maestría:** sentir que mejoramos y aprendemos continuamente.
3. **Propósito:** saber que nuestro esfuerzo contribuye a algo más grande que nosotros.

Aplicado a la administración local, este modelo es especialmente relevante. El servicio público ofrece un propósito intrínseco —mejora la vida de la ciudadanía—, pero ese propósito puede diluirse en la rutina o la presión diaria. El liderazgo inspirador tiene la misión de reavivar ese sentido, conectando cada tarea con el impacto social que genera. Un líder local que recuerda a su equipo 'por qué hacemos lo que hacemos' convierte la rutina administrativa en una fuente de significado.

Pink lo resume con una frase reveladora: *'El secreto del rendimiento de alto nivel no está en recompensas y castigos, sino en un impulso invisible: el deseo de hacer las cosas por su propio valor.'*

6.4. El propósito del servicio público

La motivación en la administración local no depende solo de lo que hacemos, sino del para qué lo hacemos. En palabras de Simon Sinek (2009), *'los grandes líderes inspiran acción porque comunican desde el porqué'*. El propósito es el hilo que conecta la gestión con la vocación de servicio: da sentido a las tareas repetitivas, dignifica el esfuerzo y convierte el trabajo cotidiano en contribución a algo mayor.

Recordar este propósito no es un gesto simbólico, sino una práctica estratégica. Un secretario municipal que recuerda a su equipo que su labor garantiza derechos ciudadanos, o una jefa de servicios sociales que subraya el impacto humano de cada expediente, están generando motivación desde el sentido.

6.5. El poder del reconocimiento

El reconocimiento constituye *una de las formas más poderosas —y menos costosas— de motivación*. Bob Chapman (2015) afirma que *'cuando las personas se sienten cuidadas, no solo trabajan mejor, sino que se convierten en embajadores del propósito común'*.

El **reconocimiento sincero** no se reduce a la felicitación formal: es una forma de escucha activa que valida el esfuerzo y refuerza la conexión emocional; se construye en lo cotidiano:

- Agradecer un esfuerzo realizado.

- Felicitar por un trabajo bien hecho.
- Interesarse genuinamente por cómo está una persona.
- Poner en valor públicamente el esfuerzo invisible de quienes sostienen la maquinaria administrativa.

En los ayuntamientos, donde muchas veces el trabajo rutinario no es visible para la ciudadanía, el reconocimiento interno es aún más necesario. Un simple gesto de gratitud puede tener más impacto que cualquier incentivo económico.

Ejemplos en la administración local:

- Una alcaldesa que organiza un encuentro anual para reconocer públicamente la labor de empleados veteranos genera orgullo y sentido de pertenencia.
- Una interventora local que introduce rotaciones o microformaciones en su equipo alimenta la sensación de crecimiento.
- Una jefa de servicio que confía en su equipo para proponer mejoras tecnológicas fomenta autonomía y entusiasmo.

Estos gestos, aparentemente pequeños, multiplican el compromiso y cohesionan a los equipos. La motivación no se impone: se cultiva a través de relaciones de confianza y cuidado.

6.6. Buenas prácticas y oportunidades de mejora en la administración local

Buenas prácticas

- Comunicar con frecuencia cómo el trabajo individual y colectivo contribuye al bienestar de la comunidad.
- Generar espacios de autonomía, incluso en pequeños márgenes de decisión.
- Fomentar el aprendizaje continuo, con pequeñas formaciones internas o rotaciones de funciones.
- Practicar el reconocimiento sincero y cercano, tanto en privado como en público.
- Celebrar logros colectivos, reforzando el orgullo de pertenencia al servicio público.

Oportunidades de mejora o errores comunes

- Pensar que la estabilidad laboral basta para mantener el compromiso.
- Reducir la motivación a incentivos materiales.
- No comunicar el impacto del trabajo en la vida de los ciudadanos.

- Confundir exigencia con motivación: pedir más sin dar sentido ni apoyo.
- Olvidar el reconocimiento cotidiano, dando por hecho que el trabajo bien hecho «entra en el sueldo».

Conclusión

La **motivación** en la administración local no surge de discursos ni de incentivos, sino de un liderazgo que **conecta propósito, reconocimiento y confianza**. Cuando los líderes logran despertar ilusión en su equipo, los recursos limitados dejan de ser un obstáculo, porque la energía emocional se convierte en el motor que multiplica resultados.

VII. Liderazgo y equipos en la administración local: del conocimiento a la práctica

«El talento gana partidos, pero el trabajo en equipo gana campeonatos».

Michael Jordan

El liderazgo en la administración local no consiste únicamente en dirigir personas, sino en generar cohesión, confianza y propósito compartido. Los equipos municipales no son simples estructuras organizativas: son comunidades humanas que sostienen el servicio público. Liderar es mantener el equilibrio entre resultados y cuidado de las personas, entre procedimiento y sentido.

7.0. Liderar en lo cotidiano. De las teorías a la práctica:

A lo largo de los capítulos anteriores hemos recorrido distintas aproximaciones al liderazgo: el **transformacional** de Burns y Bass, el **resonante** de Boyatzis y McKee, el **adaptativo** de Heifetz o el **humanista** de Chapman y Sisodia. Todas estas teorías comparten un hilo conductor: el liderazgo no se impone desde la jerarquía, sino que se ejerce desde la influencia, el ejemplo y el propósito compartido.

En la administración local, esta influencia se manifiesta en lo cotidiano: en cómo los responsables municipales se comunican con sus equipos, en la forma en que gestionan el conflicto o en cómo inspiran a las personas a dar lo mejor de sí mismas. Liderar es acompañar procesos humanos en contextos institucionales, y eso requiere sensibilidad, flexibilidad y visión.

Este capítulo busca, precisamente, tender un puente entre la reflexión teórica y la práctica diaria. A través de los modelos de John Kotter (1990), con su distinción entre gestión y liderazgo, y de Hersey y Blanchard (1969), con su enfoque situacional, se propone una mirada operativa sobre cómo dirigir equipos públicos en entornos cambiantes.

7.1. Liderar y gestionar

John Kotter (1990) distingue entre la **gestión**, orientada al orden y la estabilidad, y el **liderazgo**, orientado al cambio y la visión.

Mientras la gestión planifica, organiza y controla, el liderazgo define dirección, alinea voluntades y motiva hacia una meta compartida. En la administración local, esta diferencia se hace evidente: los procedimientos y normativas exigen *gestión*, pero los retos sociales y humanos reclaman liderazgo. Gestionar garantiza estabilidad, pero solo liderar genera transformación.

En el contexto local, la gestión asegura que los servicios funcionen, pero es el liderazgo el que dota de sentido al trabajo. Un buen alcalde o jefe de servicio no solo organiza, sino que inspira. Liderar implica anticipar, conectar y movilizar a las personas hacia un propósito compartido.

Kotter recordaba que el cambio nunca se logra por decreto, sino por emoción: las personas no siguen planes, siguen causas. En el ámbito municipal, esa causa común es el servicio público.

Gestión	Liderazgo
Planifica y organiza procesos	Inspira y orienta a las personas
Controla y corrige	Motiva y moviliza
Se centra en el presente	Proyecta hacia el futuro
Busca estabilidad	Promueve el cambio
Garantiza el cumplimiento	Genera sentido

El liderazgo se vuelve esencial en un entorno donde los recursos son limitados y los desafíos complejos. Un jefe de servicio puede ser un excelente gestor, pero si no inspira, su equipo funcionará sin alma. Liderar es, en definitiva, conectar la técnica con la emoción y los resultados con las relaciones.

7.2. Liderar según las personas y los contextos

Paul Hersey y Ken Blanchard (1969) desarrollaron el modelo del **liderazgo situacional**, basado en una idea tan sencilla como poderosa: no existe un único estilo de liderazgo eficaz. Cada persona y cada situación requieren una combinación distinta de dirección y apoyo.

El modelo identifica cuatro estilos:

- **Dirigir**, cuando el colaborador tiene poca experiencia y necesita orientación clara.
- **Entrenar**, cuando el trabajador tiene voluntad pero aún requiere guía y refuerzo.

- **Apoyar**, cuando la persona ya es competente y necesita sobre todo confianza y reconocimiento.
- **Delegar**, cuando el colaborador es plenamente autónomo y comprometido.

Aplicar el liderazgo situacional implica **leer cada caso y adaptar el estilo**. El error más habitual en la administración pública es aplicar un único modo de dirección —demasiado directivo o laxo— sin tener en cuenta el nivel de madurez y autonomía de cada persona.

Un líder municipal que entiende este enfoque no aplica un «café para todos». Sabe cuándo debe marcar el rumbo y cuándo conviene dejar espacio. Dirigir demasiado ahoga la iniciativa; delegar sin acompañamiento genera desorientación. El equilibrio está en la observación, la empatía y la flexibilidad.

En el ámbito local, el liderazgo situacional se convierte en una herramienta práctica para equipos diversos, con perfiles profesionales, edades y motivaciones distintas. El liderazgo eficaz no es rígido, sino adaptativo: se ajusta a la madurez, la motivación y las circunstancias de las personas.

Por ejemplo, un nuevo técnico puede requerir dirección y seguimiento, mientras que un empleado con experiencia y compromiso puede beneficiarse de una delegación plena. El liderazgo situacional fomenta la madurez profesional, fortalece la confianza mutua y mejora la eficiencia del equipo.

7.3. La delegación como acto de confianza

Delegar es un acto de confianza que activa la motivación y desarrolla el talento del equipo. No implica perder control, sino compartir responsabilidad. En los equipos municipales, donde el tiempo y los recursos escasean, delegar con criterio multiplica la eficiencia y fortalece las relaciones, mejorando los resultados.

Un buen líder no delega tareas, sino oportunidades de crecimiento. La delegación se convierte así en una herramienta de desarrollo y de cohesión. Un liderazgo maduro empodera más que supervisa.

Delegar para desarrollar

Delegar no significa «traspaso de tareas», sino «desarrollar confianza».

Pasos para delegar con éxito:

1. Definir el objetivo con claridad.
2. Determinar el nivel de autonomía.
3. Acordar seguimiento y apoyo.
4. Reconocer los avances.

Es importante evitar delegar lo que nadie quiere hacer o controlar en exceso lo delegado.

7.4. El equipo

Un equipo es un grupo de personas que sienten una identidad compartida, propósito común y valor mutuo. Un equipo público cohesionado:

- comparte objetivos claros y significativos,
- se comunica de forma abierta y respetuosa,
- asume responsabilidades de manera colectiva, y
- celebra los logros comunes.

Por el contrario, un *equipo fragmentado* se caracteriza por la desconfianza, los rumores y la falta de coordinación.

En la práctica municipal, esto puede traducirse en retrasos, duplicidad de esfuerzos o pérdida de calidad en la atención al ciudadano.

El papel del líder consiste en convertir la coexistencia en cooperación. La comunicación empática, el reconocimiento cotidiano y la gestión transparente de conflictos son herramientas esenciales para transformar un grupo funcional en un equipo emocionalmente cohesionado.

Su eficacia depende tanto de las competencias técnicas como del clima emocional que lo sostiene.

Los equipos municipales operan simultáneamente en **tres niveles**:

- **Nivel de contenido:** qué hacemos (objetivos, tareas, resultados).
- **Nivel de procedimiento:** cómo lo hacemos (método, organización, comunicación).
- **Nivel socioemocional:** cómo nos sentimos al hacerlo (confianza, respeto, reconocimiento).

Cuando el tercer nivel se deteriora, los dos primeros se resienten. Por eso, cuidar las relaciones no es un añadido: es parte de la gestión del rendimiento.

7.5. Estrategias para cohesionar equipos municipales

El liderazgo en la administración local se enfrenta al reto de mantener la cohesión en contextos de diversidad y presión. Podemos indicar algunas claves prácticas:

- Definir objetivos compartidos y alcanzables.
- Promover espacios de conversación y escucha.
- Equilibrar exigencia y cuidado.
- Facilitar la comunicación abierta.
- Celebrar los logros colectivos, no solo los individuales.

- Favorecer la formación y el aprendizaje conjunto.
- Introducir rituales de reconocimiento (agradecimientos públicos, encuentros informales).

Las personas rinden al nivel de la mirada que se posa sobre ellas. Un líder que confía genera confianza; un líder que inspira, genera compromiso.

7.6. Buenas prácticas de liderazgo y trabajo en equipo

En la administración local, donde los recursos materiales son limitados y las relaciones humanas son el verdadero motor del servicio público, las buenas prácticas directivas marcan la diferencia entre una organización que sobrevive y otra que evoluciona.

A continuación, se presentan **algunas prácticas observadas en equipos municipales de alto compromiso**, que pueden servir de inspiración o guía para otros líderes locales:

- Liderar desde el ejemplo
- Escuchar antes de decidir
- Promover la autonomía y la corresponsabilidad
- Cuidar la comunicación interna
- Fomentar el aprendizaje continuo
- Gestionar los conflictos como oportunidades
- Reconocer y celebrar los logros.

Liderar no es imponer, sino inspirar; no es controlar, sino conectar; no es exigir más, sino generar condiciones para que las personas den lo mejor de sí mismas.

Conclusión

El **liderazgo** en la administración local no es una técnica, sino **una actitud**. Supone **conjugar competencia técnica con sensibilidad humana**, visión estratégica con empatía y propósito con coherencia. Cuando los líderes logran integrar estas dimensiones, los equipos dejan de ser meras estructuras de trabajo y se convierten en *comunidades de sentido*.

El liderazgo no consiste en ser imprescindible, sino en hacer que otros se sientan que lo que hacen tiene sentido. Y eso es autorrealización.

VIII. Conclusión del capítulo

El **liderazgo** en la administración local del siglo XXI no puede entenderse solo como una cuestión de técnica o de jerarquía, sino como un **ejercicio profundamente humano**.

Los equipos municipales no son engranajes burocráticos, sino comunidades de personas que **dedican su energía a mejorar la vida de los ciudadanos**.

Y en esa tarea, las emociones, las relaciones y el sentido del propósito son tan determinantes como los recursos o las normas.

Liderar en lo público es **cuidar de las relaciones** que sostienen el servicio público. Porque las decisiones técnicas pueden diseñar procesos, pero solo las relaciones humanas pueden sostenerlos en el tiempo.

La **capacidad** de un líder local para **escuchar, delegar, reconocer y crear sentido** colectivo multiplica el valor de los recursos disponibles.

En contextos donde los medios materiales suelen ser escasos, las **relaciones** se convierten en el **verdadero capital estratégico**.

Un equipo cohesionado, **emocionalmente inteligente** y conectado con un propósito común **puede transformar** la percepción ciudadana, mejorar la eficiencia y generar confianza institucional.

Liderar en la administración local es, por tanto, liderar con humanidad: significa acompañar **procesos y personas**, integrar **razón y emoción**, unir **técnica y propósito**.

Y hacerlo desde la convicción de que cada **conversación**, cada gesto de **cuidado** y cada acto de **reconocimiento** contribuyen a fortalecer no solo al equipo, sino también a la comunidad que ese equipo sirve.

«lo que niegas te somete lo que aceptas te transforma»

Carl G. Jung

IX. Referencias

BASS BM. *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: Free Press; 1985.

BOYATZIS RE. *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. New York: John Wiley & Sons; 1982.

BOYATZIS RE, MCKEE A. *Resonant Leadership: Renewing Yourself and Connecting with Others Through Mindfulness, Hope, and Compassion*. Boston: Harvard Business School Press; 2005.

BURNS JM. *Leadership*. New York: Harper & Row; 1978.

CHAPMAN B, SISODIA R. *Everybody Matters: The Extraordinary Power of Caring for Your People Like Family*. New York: Portfolio; 2015.

CUNILL GRAU N. *La gobernanza de los servicios públicos: fundamentos y perspectivas*. Madrid: INAP; 2018.

- DENHARDT JV, DENHARDT RB.** *The New Public Service: Serving, Not Steering.* 3rd ed. Armonk, NY: M.E. Sharpe; 2015 [1st ed. 2003].
- FONT J.** *Gobiernos locales y calidad democrática.* Madrid: Alianza Editorial; 2017.
- FRANKL VE.** *El hombre en busca de sentido.* Barcelona: Herder; 1946.
- FREI F, MORRIS A.** *Uncommon Service: How to Win by Putting Customers at the Core of Your Business.* Boston: Harvard Business Review Press; 2012.
- GOLEMAN D.** *Emotional Intelligence.* New York: Bantam Books; 1995.
- HEIFETZ RA.** *Leadership Without Easy Answers.* Cambridge, MA: Harvard University Press; 1994.
- HERZBERG F, MAUSNER B, SNYDERMAN BB.** *The Motivation to Work.* New York: John Wiley & Sons; 1959.
- HERSEY P, BLANCHARD KH.** *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall; 1969.
- JIMÉNEZ ASENSIO R.** *Gobierno local y dirección pública profesional.* Barcelona: Diputació de Barcelona; 2014.
- KOOIMAN J.** *Governing as Governance.* London: SAGE Publications; 2003.
- KOTTER JP.** *Leading Change.* Boston: Harvard Business Review Press; 1996.
- LÓPEZ CAMPS J, GADEA A.** *Servir al ciudadano: ética de las instituciones públicas.* Madrid: Paidós; 1995.
- MARIO ALONSO PUIG M.** *Reinventarse: tu segunda oportunidad.* Barcelona: Plataforma Editorial; 2012.
- MARÍN J.** *El nuevo liderazgo público: personas, tecnología y propósito.* Barcelona: UOC; 2021.
- MASLOW AH.** *Motivation and Personality.* New York: Harper & Row; 1954.
- PERRY JL, WISE LR.** *The Motivational Bases of Public Service.* Public Administration Review. 1990;50(3):367-73.
- PINK DH.** *Drive: The Surprising Truth About What Motivates Us.* New York: Riverhead Books; 2009.
- PRATS J.** *De la burocracia al management, del management a la gobernanza.* Madrid: INAP; 2005.
- RAMÍO C.** *Administración pública y gobernanza inteligente: hacia un Estado relacional, digital y abierto.* Madrid: Tecnos; 2019.

ROSENBERG MB. *Nonviolent Communication: A Language of Life*. Encinitas, CA: PuddleDancer Press; 2003.

ROVIRA Á. *La buena suerte*. Barcelona: Empresa Activa; 2014.

SALVADOR M. *Transformar la gestión pública: liderazgo, innovación y personas*. Barcelona: Diputació de Barcelona; 2020.

SINEK S. *Start with Why: How Great Leaders Inspire Everyone to Take Action*. New York: Portfolio; 2009.

VILLORIA M. *Ética pública y corrupción: prevenir, detectar y sancionar*. Madrid: Tecnos; 2019.

WEBER M. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica; 1922 [Ed. 1978].

LA DEFENSA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS URBANÍSTICOS Y MEDIOAMBIENTALES. CUESTIONES PRÁCTICAS

Francisco de Cominges Cáceres

Magistrado

Sumario: I. Introducción. II. Representación y defensa. 2.1. Por letrados de la Administración. 2.2. Por letrados externos contratados. III. Legitimación.. 3.1. Legitimación activa. 3.2. Legitimación pasiva. IV. Jurisdicción y competencia. 4.1. Jurisdicción civil. 4.2. Jurisdicción penal. 4.3. Jurisdicción social. 4.4. Competencia objetiva y territorial. V. Plazo para recurrir. VI. Objeto recurrible. 6.1. Actos expresos.. 6.2. Inactividad y silencio. VII. La peculiaridad de los planes urbanísticos e instrumentos de ordenación del territorio. VIII. Dinámica del proceso. IX. Bibliografía

I. Introducción

Entre las más esenciales y complejas competencias propias de las corporaciones locales, de ejercicio obligatorio, se hallan las vinculadas al «urbanismo» y al «medio ambiente» (artículos 25.2.a/ y 25.2.b/ Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local —LBRL—).

Estas materias conllevan prolijos procedimientos administrativos, en ocasiones bifásicos (con la intervención de distintas Administraciones públicas), generando al mismo tiempo amplia repercusión política y mediática.

Por lo general, los funcionarios y autoridades que participan en su tramitación tienen como último objetivo la aprobación definitiva del instrumento urbanístico o medioambiental, o el otorgamiento de la autorización correspondiente. Pero lo cierto es que, en la realidad, no culmina todo ahí. Permanecerá abierto un elemento de incertidumbre o de inseguridad jurídica relevante: los posibles afectados, o algún altruista «actor público» podrían

impugnarlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Y, tras un proceso judicial más o menos dilatado en el tiempo, aparecer una sentencia firme anulatoria. Sentencia cuya ejecución conllevaría en último término la demolición de todo lo construido al amparo de la actuación anulada, con importantes responsabilidades patrimoniales y sociales para la Administración local.

La experiencia demuestra que en estas materias (habitualmente conflictivas, que se terminan judicializando) la corporación no se debe desentender de ese ulterior litigio contencioso-administrativo. Ha de prestarle especial atención, primero con carácter preventivo (asegurándose del cumplimiento de la legalidad por el acto o disposición que se pretende aprobar), y luego ya en la fase judicial, ejercitando todos los medios de defensa posibles.

Por esta razón es esencial que quienes en las Administraciones locales se dedican al urbanismo y al medio ambiente conozcan las claves del proceso judicial en el que en muchos casos se establecerá la pauta definitiva a seguir, y hagan un seguimiento del mismo, desde su principio hasta su final.

En este capítulo se pretende clarificarles, de manera sintética y con un enfoque práctico, las claves principales del litigio contencioso-administrativo, incidiendo en las cuestiones que podrían suscitar más interrogantes, desde la perspectiva de las entidades locales.

II. Representación y defensa

2.1. Por letrados de la Administración

En los pleitos relacionados con el urbanismo y el medio ambiente, la mejor y más eficaz defensa de la Administración la realizan sus propios letrados (funcionarios de carrera). Se hallan ya naturalmente especializados en derecho material administrativo y procesal contencioso-administrativo; disponen de fácil acceso al expediente y a todos sus antecedentes; y, sobre todo, de comunicación directa con los técnicos, juristas y autoridades que participaron en la elaboración, tramitación y aprobación del instrumento o acto impugnado.

Las fases administrativa y judicial no son compartimentos estancos, sino vasos comunicantes. Quienes intervienen en la primera no se pueden desentender de la segunda, ni viceversa. Debe existir una recíproca comunicación y colaboración entre todos ellos en la subsiguiente fase judicial de defensa de la actuación administrativa. Su descoordinación puede provocar disfunciones y errores evitables. Es natural que el letrado defensor de la Administración necesite conocer con precisión los antecedentes y motivaciones que llevaron a adoptar la decisión judicializada; e incluso acreditar aspectos técnicos de la misma, para lo cual precisará de la cooperación de quienes

intervinieron en la vía administrativa previa, recabando informes de apoyo o declaraciones testificales-periciales para la fase probatoria.

La experiencia demuestra que, sin embargo, esa comunicación y auxilio entre asesoría jurídica y órgano de gestión no se suele producir con fluidez. Para mitigarlo, se recomienda que por el órgano jerárquico superior común se dicte una instrucción interna con un protocolo sobre defensa judicial que asegure una coordinación fluida (implantando por ejemplo la obligación de que el órgano gestor emita un informe sobre los aspectos que le conciernen, de la demanda que luego el letrado ha de contestar, o habilitando a este último para recabar declaraciones testificales-periciales de empleados de la Administración).

Los letrados al servicio de las Administraciones públicas (funcionarios de carrera) pueden asumir directamente su representación y defensa ante todas las instancias judiciales (artículo 551 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial —LOPJ—, artículo 24 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa —LJCA—). Se hallarán habilitados para ello, bien mediante su correspondiente integración en la asesoría jurídica (conforme a lo dispuesto en su reglamento orgánico regulador), o bien por designación directa de la autoridad competente. Con carácter general en la Administración estatal desarrolla dicha función la Abogacía del Estado (Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas), y en las comunidades autónomas y en las corporaciones locales provinciales y municipales de gran población sus respectivas asesorías jurídicas (artículo 129.1 LBRL). Es también posible, en el ámbito de la Administración local, que se le asigne la labor de defensa al funcionario de habilitación nacional que tiene encomendado el asesoramiento legal preceptivo (*ad. ex.* el secretario municipal), si voluntariamente se prestase a ello. No es incompatible la función de informe en la fase previa de tramitación administrativa, con la posterior de defensa judicial. Asimismo, las diputaciones provinciales pueden suscribir convenios de colaboración con los pequeños municipios para la asunción de sus litigios con letrados de la asesoría jurídica provincial (artículo 36.1.b/ LBRL).

El letrado defensor (funcionario), con su designación lleva ínsita la labor de representación, sin necesidad de procurador, ante todas las instancias incluido el Tribunal Supremo (artículo 551 LOPJ). Por otra parte, no es preceptivo que se halle colegiado como ejerciente en colegio de abogados o procuradores, tal y como establece la disposición adicional tercera de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, modificada por Ley 15/2021, de 23 de octubre.

El letrado de la Administración está obligado a defender en todo caso los intereses de la misma. Y se halla obviamente subordinado al poder decisorio del órgano jerárquico correspondiente. En especial necesitará de su autorización expresa para todo lo que en principio pudiese perjudicar a la Administración. Es decir, para desistir, allanarse, aceptar una transacción, instar la suspensión

temporal del proceso por carencia de argumentos de defensa, no recurrir en apelación o casación una sentencia desfavorable, etc. (artículos 74.2, 75.1, 77.1 'in fine' y 54.2 LJCA). Así lo corrobora la jurisprudencia del Tribunal Supremo (S.^a de lo Cont.-Ad.) —TS—, como por ejemplo en su sentencia de 5 de febrero de 2024 (rec. 8849/2021) en la que estableció el siguiente criterio:

«(...) 1.º Para actuaciones contenciosas, los letrados integrantes de un servicio jurídico municipal actúan conforme a las reglas del ejercicio de la abogacía y, como funcionarios, con sujeción al principio de jerarquía, subordinados al ayuntamiento para el que prestan sus servicios, debiendo desempeñar esas funciones con sujeción a los principios de actuación, éticos, de conducta y a los deberes que prevé el EBEP y conforme a los criterios de actuación profesional que fije esa Administración.

2.º Como consecuencia, el Ayuntamiento al que defienden puede dictar instrucciones u órdenes de servicio que ordenen la actuación de esos servicios jurídicos para ejercer la facultad que les concede el artículo 54.2 de la LJCA. Esta ordenación no es de naturaleza procesal sino de régimen organizativo o interno».

2.2. Por letrados externos contratados

Habitualmente las administraciones del Estado y de las comunidades autónomas se defienden en juicio mediante la Abogacía del Estado y sus respectivas asesorías jurídicas. Pero en las corporaciones locales no es extraño que se contrate a un abogado externo para tal fin. Surge entonces la duda sobre la tipología contractual que los vinculará. En particular sobre la necesidad o no de someterse a un procedimiento de licitación, con concurrencia competitiva y publicidad, cuando se pretende que el mismo o los mismos despachos de abogados lleven la mayor parte de los pleitos de esa corporación local, o cuando se supere la cuantía máxima o demás requisitos del contrato menor.

Quienes defienden la tesis de que en estos supuestos es posible la adjudicación directa, sin concurrencia, se apoyan en lo dispuesto en el artículo 10.d) de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, en el que se excluyen de sus prescripciones sobre el contrato de servicios determinados encargos de asesoramiento jurídico y defensa en juicio; así como en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de junio de 2019 que lo interpreta (asunto C-264/18).

Quienes mantienen la opinión contraria (licitación obligatoria) sostienen que en puridad se trata de un contrato de servicios jurídicos, no sujeto a regulación armonizada (artículo 19.2.e) Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público —LCSP—), pero contrato público en todo caso. Circunscrito por tanto a las prescripciones de la LCSP limitativas de los contratos menores y favorables a la licitación pública. Pueden citarse en este sentido los informes de la Junta Consultiva de Contratación Pública núms. 27/2023, 52/2020 y 4/2019.

El Parlamento de Navarra, mediante Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, intentó excluir expresamente los contratos de asesoramiento y defensa jurídica del régimen de la contratación pública. Pero dicha disposición legal fue declarada nula por el Tribunal Constitucional en sentencia 65/2024, de 11 de abril de 2024, por invadir la legislación básica estatal, con esta conclusión final:

«(...) la Ley de contratos del sector público se refiere a los contratos que tienen por objeto la prestación de tales servicios jurídicos en su artículo 19.2.e), pero lo hace a los solos efectos de excluirlos de los contratos sujetos a la regulación armonizada (que implica la mayor sujeción al Derecho público). No los menciona, en cambio, entre los negocios excluidos que se especifican en los artículos 4 a 11, y, particularmente, en este último. De todo ello se sigue que la Ley de contratos del sector público incluye los contratos relativos a esos negocios jurídicos dentro de su ámbito de aplicación, a diferencia de lo que hace, actualmente, la Ley Foral de contratos públicos (...). la determinación de los negocios excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de contratos del sector público no solo tiene carácter básico, sino que, además, ha de ser considerada un principio esencial de la legislación básica estatal. No ajustándose a esas reglas el artículo 7.1.l) de la Ley Foral de contratos públicos, introducido por el artículo único, apartado 2 de la Ley Foral 17/2021, que excluye del ámbito de aplicación ciertos servicios jurídicos no excluidos de la Ley de contratos del sector público, debemos estimar la impugnación y declararlo inconstitucional y nulo».

En tal tesitura, resulta recomendable, por razones de seguridad jurídica, que la Corporación local que pretenda asignarle la defensa de la mayor parte de sus litigios a un concreto despacho de abogados, licite previamente la contratación del servicio conforme a lo preceptuado en la LCSP. Respetando el principio de libre competencia, pues como consideró la S.^a de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Galicia en su sentencia de 10 de abril de 2019 (rec. 7009/2019), en estos casos:

«no puede reconocérsele ninguna ventaja a las empresas que ya hubieren contratado previamente con cualquier Administración (...). aunque sea lógico y razonable que se le exija a los candidatos para un servicio principal de asesoría jurídica y defensa letrada en juicio una especialización previa y un conocimiento profundo del derecho administrativo, lo que hay que considerar inadmisibile es que se exija, como requisito inexcusable para poder participar en la licitación, el haber sido contratado por un Ayuntamiento en los últimos tres años en una materia determinada, porque hay medios alternativos perfectamente válidos para poder acreditar los conocimientos jurídicos de que se trata necesarios para el desarrollo correcto de esa función de asesoría».

Se recomienda detallar con precisión, en los pliegos de la licitación, el servicio que debe prestar la contratista, con determinadas cautelas sobre la posibilidad de subcontratación, sobre la obligación de asistencia presencial (no telemática) a las vistas de los juicios de cierta relevancia, de comunicación directa

y ágil a la Administración de información actualizada sobre las vicisitudes del pleito, coordinación en la estrategia de defensa, preparación de pruebas, etc.

Los abogados externos contratados, al igual que los funcionarios de la asesoría jurídica de la Administración, pueden ejercitar simultáneamente las funciones de representación y defensa, sin necesidad de designar procurador, incluso ante el Tribunal Supremo (Auto TS, S.^ª 3.^ª, de 12 de febrero de 2004, rec. 4878/2002). Pero, a diferencia de los funcionarios, sí deberían hallarse colegiados en un colegio de abogados, como profesionales ejercientes.

III. Legitimación

3.1. Legitimación activa

Para poder promover un proceso ante la jurisdicción contencioso-administrativa se requiere, con carácter general ostentar un «derecho o interés legítimo» vinculado al objeto del proceso (artículo 19.1.a/ LJCA). Esto es, debe acreditarse la existencia de un interés real, equivalente a la «titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta» (STC 97/1991, de 9 de mayo y STS de 7 de noviembre de 2005), o a «una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto» (STC 38/2010, de 19 de julio).

No obstante, el artículo 62 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRHL), le reconoce a los ciudadanos el derecho a ejercitar la «acción pública» para exigir «la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística». De manera que no es necesario demostrar más interés que la mera defensa abstracta de la legalidad, con el único límite del abuso o el ejercicio antisocial o fraudulento del derecho (artículo 7 del Código Civil, S JC-A 1 Pontevedra 09/12/2022, rec. 57/2022 // S TSJ Canarias –Las Palmas– 10/11/1992 –rec. 272/2020–).

El beneficio de la «acción pública urbanística» solo ampara en principio a los particulares, para pretensiones exclusivamente anulatorias. No se proyecta sobre las Administraciones públicas. Así lo señaló el TS (S.^ª 3.^ª) en su sentencia de 4 de junio de 2025 (rec. 5738/2023), fijando este criterio jurisprudencial:

«1.º Un ayuntamiento está legitimado para impugnar la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico por parte de otro ayuntamiento limítrofe o colindante, cuando afecte al ejercicio de las competencias o a los intereses generales del municipio impugnante.

2.º Los ayuntamientos no están legitimados para el ejercicio de la acción pública urbanística frente a la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico».

Los miembros de las corporaciones locales (concejales, diputados provinciales) ostentan también amplia legitimación para impugnar actuaciones urbanísticas de su propia Administración. Pero con dos limitaciones formales: Han de haber votado en contra a su adopción en el órgano colegiado en el que se integren (si se hubiese sometido a votación) —artículo 63.1.b/ Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) y artículo 209.2 Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF)—; y no se podrán beneficiar de los plazos de impugnación más amplios insitos a la acción pública urbanística.

Respecto de la materia medioambiental propiamente dicha, su normativa sectorial no reconoce, a efectos de legitimación, una «acción pública» amplia como la urbanística. Se regula un régimen especial, en términos más restrictivos, en la Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

3.2. Legitimación pasiva

En estos procesos se hallan legitimados pasivamente, como parte demandada, las Administraciones autoras de la actuación impugnada y quienes pudieren resultar perjudicados por la estimación del recurso contencioso-administrativo (artículo 21 LJCA).

El Tribunal Supremo (S.^a 3.^a) viene insistiendo en que, sensu contrario, no es posible admitir como codemandado a quien realmente interesa la estimación de la demanda, debiéndosele expulsar del proceso (auto de 1 de febrero de 2024 —rec. 1003/2023—). Sí acepta la posibilidad de que un concejal de la oposición se persone como codemandado para mejorar la defensa de la corporación municipal, en interés público. En su sentencia de 11 de marzo de 2025 —rec. 1069/2022—, estableció el criterio de que:

«los Concejales, en su condición de miembros electos que integran la Corporación Local, están legitimados para personarse en un proceso contencioso-administrativo entablado contra el Ayuntamiento del que forman parte, cuando de la estimación de las pretensiones deducidas puedan quedar afectados los derechos o intereses legítimos del mismo, en la medida que les ampare el título legitimador que se corresponde con el interés concreto de velar por el correcto funcionamiento de dicha Corporación, que resulta evidenciable en aquellos supuestos en que esté en riesgo la recta y regular gestión de la contratación pública, que incida lesivamente en la administración de los caudales o efectos públicos, susceptible de causar daños y perjuicios a la propia Corporación».

IV. Jurisdicción y competencia

4.1. Jurisdicción civil

El control judicial ordinario de toda la actuación administrativa relacionada con el urbanismo y el medio ambiente le corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 1 LJCA y artículo 64 del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre –TRLR–).

Sin perjuicio de ello, el artículo 63 TRLR habilita a «los propietarios y titulares de derechos reales» a «exigir ante los *tribunales ordinarios* la demolición de las obras e instalaciones que vulneren lo dispuesto respecto a la distancia entre construcciones, pozos, cisternas, o fosas, comunidad de elementos constructivos u otros urbanos, así como las disposiciones relativas a usos incómodos, insalubres o peligrosos que estuvieren directamente encaminadas a tutelar el uso de las demás fincas». Por tanto, los perjudicados directos por obras o actividades de sus vecinos inmediatos, no amparadas en licencia, e incurso en los referidos supuestos de ilicitud, disponen de una doble vía judicial para proteger sus intereses: Pueden denunciarlas ante la Administración competente y tras su silencio o inactividad promover frente a ella un recurso contencioso-administrativo; o demandar directamente al vecino ante la jurisdicción civil.

Por otra parte, el artículo 4 LJCA le atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales de naturaleza civil (*ad. ex. sobre derechos reales*) que se pudiesen suscitar al impugnarse una actuación administrativa. Con efectos ceñidos al litigio concreto, sin vincular a la jurisdicción civil. Así, por ejemplo, en el proceso contencioso puede ser necesario dilucidar la naturaleza pública o privada del vial que linda con una parcela, para poder comprobar el carácter legalizable o no de la edificación construida en ella (o, en su caso, la licitud de la licencia que la ampara), respecto de los retranqueos, alineaciones, cesiones obligatorias, disponibilidad de acceso directo a la vía pública necesaria para poder adquirir la condición de «solar», etc. La sentencia contenciosa habrá de pronunciarse acerca de la titularidad de derechos reales, pero con carácter «prejudicial». Si posteriormente el afectado obtiene una sentencia firme de la jurisdicción civil de sentido contrario a la de la contencioso-administrativa, ésta carecerá de efecto de cosa juzgada material. Podrá instar, por ejemplo, la revisión del acto administrativo en cuestión motivada en esta nueva circunstancia, pese a haber sido previamente confirmado por la sentencia del tribunal contencioso. En el supuesto, distinto, de que en la demanda formulada en el recurso contencioso-administrativo se plantee con carácter principal una auténtica acción real reivindicatoria o declarativa de dominio, sí podría inadmitirse por falta de jurisdicción (Arts. 41.2 y 43.2 Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas).

4.2. Jurisdicción penal

En numerosas ocasiones se judicializan simultáneamente conflictos urbanísticos o ambientales en las vías contencioso-administrativa y penal. Si el nudo gordiano de los dos procesos requiere determinar la realidad de los mismos hechos, el contencioso-administrativo habrá de suspenderse a la espera del resultado final del penal, de carácter prevalente (artículos 40 y ss. LEC, de aplicación supletoria y sentencia del TS —S.^a 3.^a— de 12 de marzo de 2013 —rec. 5442/2009—).

Desde otra perspectiva, en la materia sancionadora resulta de aplicación el principio de «non bis in idem», conforme al cual la condena penal es incompatible con una posterior sanción administrativa por idéntica causa. En cualquier caso, lo que dicha condena no impide es la posterior orden administrativa de restauración física de la legalidad urbanística vulnerada por el infractor, al tratarse de una medida que carece de naturaleza sancionatoria (S TS —S.^a 3.^a— de 12 de julio de 2012 —rec. 3324/2010—).

4.3. Jurisdicción social

Respecto de los litigios suscitados en materia de personal al servicio de la Administración urbanística y medioambiental existe cierta controversia acerca de la jurisdicción competente para resolverlos —contenciosa o social—. Sobre todo cuando se impugnan actos administrativos de los procedimientos de selección de personal.

El último criterio establecido por la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo (Autos de 12 de diciembre de 2023 —rec. 10/2023— y 6 de mayo de 2025 —recs. 16/2024 y 20/2024—), es el de que le corresponderá su conocimiento a la jurisdicción social si la controversia afecta única y exclusivamente a personal laboral (*ad. ex.* convocatoria y bases de procedimiento selectivo solo de empleados laborales). Pero en cambio será la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para resolver los litigios cuyo objeto abarque conjuntamente a empleados públicos laborales y funcionarios (*ad. ex.* bases comunes de convocatoria mixta de selección de personal funcionario y laboral).

4.4. Competencia objetiva y territorial

Dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, la competencia objetiva y territorial para conocer en primera o única instancia de los recursos interpuestos en esta materia frente a actos de las corporaciones locales le corresponde, con carácter general, a los juzgados de lo contencioso-administrativo del partido judicial en el que radique la sede del órgano que

dictó el acto, o incurrió en el silencio o inactividad impugnados (artículos 8 y 14.1.1.^a LJCA). No obstante, cuando se recurren actuaciones de administraciones supramunicipales, algunos tribunales no siguen la regla de la sede del órgano, atribuyéndole la competencia territorial con carácter exclusivo al juzgado en cuyos dominios radica el inmueble litigioso, aplicando lo dispuesto en el artículo 14.1.3.^a LJCA (postura adoptada por ejemplo por la S.^a de lo Cont.-Ad. del Tribunal Superior de Justicia –TSJ– de Galicia, respecto de las resoluciones dictadas por la Axencia Galega de Protección da Legalidade Urbanística integrada en la Xunta de Galicia –APLU–, con sede en la ciudad de Santiago de Compostela [Autos de 23 de mayo de 2022 –rec. 4081/2022– y 8 de noviembre de 2021 –rec. 4120/2021–]).

La competencia respecto de los recursos dirigidos contra disposiciones de carácter general de los entes locales le corresponderá directamente a las Salas de lo Cont.-Ad. de los Tribunales Superiores de Justicia, en primera y única instancia (artículo 10 LJCA)..

Por otra parte, cuando se recurren cumulativamente en un mismo proceso actuaciones de distintas Administraciones cuya impugnación por separado habría de efectuarse ante diferentes órganos jurisdiccionales, la competencia objetiva se le atribuye «al órgano jurisdiccional competente para fiscalizar el acto dictado por la Administración de mayor ámbito territorial» (S TS, –S.^a 3.^a– de 16 de diciembre de 2010 –rec. 101/2010– y Auto de 8 de marzo de 2012 –rec. 71/2011–).

V. Plazo para recurrir

La LJCA, en sus artículos 51.1.d/ y 69.e) obliga a inadmitir de plano los recursos contencioso-administrativos en los que «se hubiera presentado el escrito inicial ... fuera del plazo establecido». Este requisito de procedibilidad es primordial. El plazo de interposición es preclusivo e improrrogable. Su incumplimiento no es subsanable. Determina, inexcusablemente, la inadmisión del recurso.

Con carácter general (procesos ordinarios y abreviados) los actos expresos han de impugnarse en un máximo de dos meses desde su notificación o publicación (artículo 46.1 LJCA). El TS viene insistiendo en que, por muy nulo que pudiese parecer un acto, su declaración de nulidad no se podrá producir si no se impugna conforme a los procedimientos y plazos legalmente establecidos (*ad. ex.* S TS de 19 de abril de 2012, rec. 6401/2009).

El plazo se computa de fecha a fecha. Concluye el día correlativo al de la notificación o publicación, transcurridos dos meses. No corre durante el mes de agosto, salvo para el proceso de protección de derechos fundamentales (artículo 128.2 LJCA). Si finaliza en sábado, domingo y demás festivos, se prorroga al día siguiente hábil, siendo también inhábil a efectos procesales el período navideño comprendido entre el 24 de diciembre y el 6 de enero

del año siguiente (artículos 182 y 183 LOPJ, modificado por Ley Orgánica 14/2022). Así mismo, a la fecha límite de interposición del recurso contencioso se le puede añadir el día de gracia reconocido en el artículo 135.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC).

Cuando el mismo acto o disposición se notifica individualizadamente al interesado una o varias veces y se publica en diarios oficiales, el *dies a quo* o de inicio del cómputo del plazo se produce en principio con la primera notificación practicada en legal forma (artículo 41.7 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común –LPAC–). No obstante, en la impugnación de planes urbanísticos o de instrumentos de ordenación del territorio se tomará como referencia la fecha de publicación determinante de su entrada en vigor sobre la de la notificación realizada con anterioridad (S TS de 21 de octubre de 2014 –rec. 1803/2012–).

En el supuesto específico de impugnación de licencias o autorizaciones urbanísticas o medioambientales, a los sujetos personados en el procedimiento administrativo, notificados personalmente, se les aplica el mencionado plazo general máximo de dos meses. Pero los terceros que no hayan conocido de los trámites del expediente, afectados directos o en ejercicio de la acción pública, disponen de un período mucho más amplio para recurrirla: El mismo que la legislación sectorial establece para que la Administración pueda reaccionar frente a las obras ilícitas (artículo 62.2 TRLS). Término que las leyes urbanísticas autonómicas fijan normalmente entre cuatro y seis años desde la fecha de terminación de la construcción, salvo en los supuestos más graves, en los que es indefinido.

Esta laxitud temporal genera inseguridad jurídica. El plazo para ejercitar la acción judicial puede superar con creces la fecha de terminación de la edificación autorizada por la licencia, con su consiguiente incorporación al mercado inmobiliario y transmisión a terceros de buena fe. Por ello los tribunales están interpretándolo de manera estricta e incluso restrictiva (sentencia del TSJ Galicia de 26 de febrero de 2021 –rec. 4253/2020–). Debe atenderse a las circunstancias concretas de cada caso, tachándose de extemporáneos aquellos recursos en los que se pueda apreciar mala fe o abuso de derecho por el recurrente en la demora en la interposición.

Otra especialidad se produce en esta materia en los recursos interpuestos por la Administración estatal o autonómica frente a las autorizaciones municipales de naturaleza urbanística. La jurisprudencia entiende que, en tales supuestos, para su impugnación directa la entidad recurrente dispone del plazo general de los dos meses desde el momento en el que tiene conocimiento de la licencia. Si se efectúa un previo requerimiento de revocación en vía administrativa, habrán de aplicársele los requisitos formales, y plazos especiales establecidos en el artículo 65 LBRL, en relación con los artículos 44 y 46.6 LJCA (SS TS de 25 de septiembre de 2002 –rec. 9819/1997– y 24 de febrero de 2021 –rec. 8174/2019–; y Auto TS de 22 de junio de 2023 –rec. 2371/2023–).

Para poder reaccionar ante la jurisdicción contenciosa frente a obras o actividades habilitadas mediante la técnica de la comunicación previa o de la declaración responsable (artículo 69 LPAC), el denunciante debe formular una solicitud ante la Administración competente, reclamando la declaración de ineficacia del título habilitante por incumplir el ordenamiento urbanístico aplicable. Si se deniega por acto expreso, se aplicará el plazo de dos meses para la interposición del recurso contencioso. Si no se notifica una respuesta, transcurridos tres meses podrá ya interponer el recurso, conforme a los criterios que se indican en el epígrafe siguiente (S TS de 8 de marzo de 2023 –rec. 8658/2021–).

Desde otra perspectiva, respecto de las desestimaciones presuntas e inactividades administrativas La LJCA establece unos plazos concretos para su impugnación (artículo 46). Pero la jurisprudencia del Tribunal Supremo (*ad. ex.*, sentencias de 23 de julio de 2012 –casación 80/2010– y 31 de marzo de 2009 –casación 380/2005–), al igual que el Tribunal Constitucional (sentencia 52/2014, de 10 de abril), establece que en tanto en cuanto la Administración no cumpla su obligación de notificar una respuesta expresa a la solicitud, el interesado tiene abierta la posibilidad de acudir directamente a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, sin límite de plazo. Siempre y cuando no incurra en mala fe o abuso de derecho dejando transcurrir un lapso exagerado de tiempo para interponer el recurso. No obstante, este criterio flexible no se aplica, por el momento, en los litigios entre Administraciones públicas (artículos 44 y 46.6 LJCA). El TS ha señalado en su sentencia de 24 de febrero de 2021 (rec. 8174/2019) que: *«el plazo al que debe sujetarse la Administración autonómica, para (...) interponer recurso contencioso-administrativo frente al rechazo por silencio del requerimiento efectuado al Ayuntamiento, es el general dos meses establecido en el art. 46.6 de la LJCA al que remite el art. 65 de la LRBRL, computado desde el día siguiente a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso o se entienda presuntamente rechazado el requerimiento»*.

Por último, cabe añadir que los instrumentos de planeamiento urbanístico u ordenación del territorio pueden ser impugnados indefinidamente en el tiempo mediante la técnica del recurso indirecto (cuando se recurre un acto de aplicación), al equipararse su naturaleza jurídica a la de los reglamentos o disposiciones generales (artículo 26 LJCA). No obstante la jurisprudencia ha establecido determinados límites en estos casos en garantía del principio de seguridad jurídica, excluyendo del recurso indirecto la posibilidad de invocar defectos formales (con matices).

VI. Objeto recurrible

6.1. Actos expresos

Desde la perspectiva objetiva, es requisito esencial de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a actos expresos que

se dirija frente a una resolución definitiva que ponga fin a la vía administrativa (artículos 25.1 y 69.c/ LJCA; artículo 64 TRLS). Debe también considerarse que si frente a dicha resolución se hubiese formulado un recurso administrativo (incluido el potestativo de reposición), no se podrá promover el proceso judicial en tanto en cuanto aquél no haya sido resuelto por acto expreso o se haya producido su desestimación presunta por silencio administrativo (artículo 123.2 LPAC - S TS de 17 de septiembre de 2013, rec. 4855/2010).

Respecto de las licencias urbanísticas, como regla general no son impugnables autónomamente los informes preceptivos y vinculantes favorables, o las autorizaciones sectoriales intermedias emitidas durante su tramitación (*ad. ex.* artículos 25.4, 28.6, 31.5, 41.4, 47.5 Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental). Sin perjuicio de que se puede invocar la ilicitud de dichos actos de trámite al recurrirse la licencia finalmente otorgada. Por el contrario, los informes desfavorables, o la denegación de dichas autorizaciones, que impiden la continuación del procedimiento de la licencia u obligan a su denegación, sí se pueden recurrir de manera independiente (*ad. ex.* artículos 24.3, 24.4, 28.3, 29.4, 39.4 de la misma Ley 21/2013).

Por otra parte, una vez que ha ganado firmeza una resolución administrativa restrictiva de derechos (*ad. ex.* orden de restauración de la legalidad), frente a los posteriores requerimientos y actos de ejecución notificados al interesado para su cumplimiento (voluntario o forzoso), en principio no cabrá ya cuestionar la legalidad de dicho acto matriz (artículo 28 LJCA y S TS de 9 de febrero de 2023 –rec. 2514/2022–). Así, frente a los actos de ejecución forzosa de una orden de restauración de la legalidad firme (multas coercitivas, ejecución subsidiaria, etc.), en principio sólo cabrá invocar la concurrencia de vicios o defectos característicos de dicha fase ejecutoria, como los siguientes (S TSJ Galicia de 11 de febrero de 2021 –rec. 4335/2021–):

- Ausencia de presupuesto fáctico habilitante de la ejecución forzosa, al haberse procedido ya al cumplimiento voluntario de la resolución matriz.
- Prescripción de la acción de ejecución forzosa de dicho acto.
- Falta de notificación en legal forma del mismo.
- Ineficacia del título ejecutorio, por hallarse suspendido cautelarmente con la interposición de un recurso administrativo o contencioso-administrativo.
- Pérdida sobrevenida de su vigencia por actos posteriores (*ad. ex.* licencia de legalización).
- Incongruencia por exceso, entre sus determinaciones y las de la resolución que se dirige a ejecutar. Infracción del principio de proporcionalidad, etc.
- Error en la identificación del sujeto responsable de la ejecución.

- Vulneración de los parámetros reglados rectores de las multas coercitivas.
- Infracción de la normativa procedimental, contractual, de obras públicas, etc., en fase de ejecución subsidiaria, con afección directa a los intereses del recurrente.

Ello sin perjuicio de que en su caso se pueda instar, en vía administrativa, la revisión de oficio de esos actos firmes objeto de ejecución (artículos 106 y ss. LPA), pudiendo luego impugnarse su denegación expresa o presunta ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Otro óbice procesal de admisibilidad del recurso que se plantea con frecuencia en la materia de disciplina y licencias urbanísticas se refiere a la impugnación de los actos emitidos para «ejecutar sentencias o autos de la jurisdicción contencioso-administrativa». Surge la duda de si es posible recurrirlos autónomamente en un nuevo proceso declarativo, o si por el contrario sólo procede cuestionarlos ante el mismo Juzgado o Tribunal, mediante un «incidente de ejecución» vinculado al proceso preexistente. La respuesta, en principio, ha de ser favorable a la de admitir la opción del recurso independiente, con determinados condicionantes y siempre y cuando se respete el efecto material y formal de la cosa juzgada (S TSJ Galicia de 28 de mayo de 2021 —rec. 4032/2021—). Lo cierto es que la jurisprudencia del Tribunal Supremo se muestra cada vez más reacia a admitir la impugnación autónoma de estos actos. En su sentencia de 22 de diciembre de 2022 (rec. 8511/2021) el Alto Tribunal declaró formalmente, como doctrina jurisprudencial que: *«la determinación de si la ejecución del acto administrativo confirmado judicialmente se acomoda o no a los términos de la sentencia forma parte de la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado y, por consiguiente, tales cuestiones habrán de ventilarse en el incidente de ejecución de sentencias sin necesidad de iniciar una nueva impugnación frente a dicha actuación administrativa de ejecución de la sentencia»*.

6.2. Inactividad y silencio

Un elevado porcentaje de litigios es promovido en esta materia por «denunciantes» de obras o actividades hipotéticamente ilícitas, a cuyas solicitudes la Administración competente no da respuesta expresa. El interesado (perjudicado directo, o en ejercicio de la acción pública urbanística) presenta escritos sucesivos comunicando la realización de obras o usos carentes de título habilitante e incompatibles con el ordenamiento urbanístico. Pide su paralización, cese y/o demolición. Transcurre el tiempo y la Administración no se digna responder: No realiza diligencias de investigación, no incoa el oportuno procedimiento administrativo, o una vez iniciado dilata en exceso su tramitación. Se corre el riesgo de que caduque o perezca la potestad de restauración de la legalidad, o de que prescriba la infracción a efectos sancionadores. En

esta tesitura el denunciante decide interponer recurso contencioso-administrativo. Y surge entonces un primer dilema, procesalmente relevante: ¿ha de dirigir su acción judicial frente a la «desestimación presunta por silencio administrativo negativo» de sus solicitudes (artículo 25.1 LJCA y artículos 21 y 25 LPA), o contra «la inactividad de la Administración» (artículos 25.2, 29.1 y 32.1 LJCA). Desde una perspectiva conceptual el objeto del litigio (y las normas procesales por las que se rige) divergiría en uno u otro caso.

La conclusión mayoritaria de nuestros tribunales ha sido la de entender que el recurso debe interponerse frente a «la desestimación presunta» de la solicitud del denunciante. No se trata de un supuesto de inactividad stricto sensu (artículo 29.1 LJCA). Y ello porque la petición del interesado obliga a la Administración a instruir y resolver un procedimiento, con todos sus trámites, como paso previo y necesario para poder alcanzar el resultado final pretendido: la restauración de la legalidad urbanística infringida y la sanción de los infractores (SS del TSJ Madrid de 3 de julio de 2019 —rec. 519/2018—, del TSJ Galicia de 28 de enero de 2019 —rec. 4162/2018—, y las que en ellas se citan). Se trata pues, técnicamente, de un «silencio», más que de una «inactividad». De silencio negativo, porque aunque el expediente tiene su última causa en la denuncia de un particular, en puridad se incoa «de oficio», y es en esencia restrictivo de derechos (artículo 25 LPA - S del TSJ Madrid de 3 de julio de 2019 —rec. 519/2018—).

Sin embargo, cuando el proceso se dirige frente a la pasividad de la Administración por no ejecutar una resolución firme (*ad. ex.* orden de demolición, sanción de multa, etc.), sí se genera un supuesto típico de «inactividad»: el regulado específicamente en el artículo 29.2 LJCA.

En cualquier caso, el error del demandante en la denominación del objeto del recurso (silencio o inactividad) por sí solo no habría de provocar su inadmisión. El órgano judicial debería recalificarlo de oficio según proceda, sin mayores consecuencias para el actor. De lo contrario se beneficiaría injustamente a la Administración por su propia dejación de funciones. La jurisprudencia más moderna del Tribunal Supremo viene insistiendo en que conforme al «principio de buena administración» exigible a los poderes públicos, cuando éstos incumplen su obligación de dar respuesta expresa a las peticiones de los ciudadanos, debe facilitarse su acceso a la Justicia con la interpretación más favorable posible a la admisión del recurso (SS TS de 4 de noviembre de 2021 —rec. 8325/2019— y 7 de marzo y 6 de julio de 2023 —recs. 3069/2021 y 5316/2021—). Conclusión que se refuerza ante la coincidencia de los presupuestos formales exigibles en ambos supuestos (silencio e inactividad) para poder acudir a la vía jurisdiccional: la presentación de una reclamación previa y el transcurso de un plazo determinado sin resultados.

Resta señalar, respecto de los litigios promovidos contra la pasividad de la Administración, que si una vez iniciado el proceso judicial ésta dicta una resolución expresa de sentido idéntico al del silencio impugnado, en principio

no es necesario ampliar el recurso contencioso frente a dicho acto expreso (SS TS de 15 de junio de 2015 —rec. 1762/2014, FD 8.º— y 4 de abril de 2016 —rec. 811/2014, FD 4.º—). De todos modos, por razones de seguridad jurídica y para una mejor defensa de la parte actora, es recomendable instar siempre la ampliación conforme a lo dispuesto en el artículo 36 LJCA.

VII. La peculiaridad de los planes urbanísticos e instrumentos de ordenación del territorio

En la jurisdicción contencioso-administrativa, la impugnación de los instrumentos de ordenación urbanística y del territorio ha generado un arduo debate doctrinal, sobre su naturaleza jurídica y sobre las consecuencias de su anulación.

La jurisprudencia tradicional los viene asimilando a normas de rango reglamentario. Con todas sus consecuencias, lo que impide por ejemplo en principio su convalidación y la conservación de actuaciones [STS de 15 de septiembre de 2021 —RC 4262/2020—; 27 de mayo de 2020 —RC 6731/2018—; 20 de julio de 2016 —RC 4402/2012— y 18 de noviembre de 2015 —RC 8194/2014—].

No obstante, se empiezan a percibir síntomas tenues de flexibilización jurisprudencial, para circunscribir la anulación sólo a partes específicas del plan y evitar efectos desproporcionados [SS TS 12 de marzo y 17 de enero de 2024 —RC 5113/2022 y 2859/2022—].

En las Cortes Generales se han planteado para esta finalidad —de momento sin éxito— dos intentos de modificación del TRLS-2015 mediante sendas proposiciones de Ley promovidas respectivamente por PSOE y PNV (publicadas en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados de 05/04/2024 y 21/06/2024), con la intención de establecer:

«un régimen legal especial que tiene en cuenta cuales son los vicios específicos de procedimiento, deslindando, dentro de ellos, los que tienen verdadera trascendencia, globalidad o relevancia como para determinar la nulidad de pleno derecho de todo o parte del instrumento de ordenación, de aquellos otros que, por no reunir dichas características, permitirían su convalidación o subsanación, con evitación de anulaciones desproporcionadas»

Alguna Comunidad Autónoma sí ha conseguido aprobar un régimen legal peculiar a tales efectos. Como la de Galicia mediante su Ley 2/2017, de 8 de febrero (artículos 84 y ss), con previsiones tales como esta:

«la simple declaración de nulidad del instrumento de ordenación urbanístico no implicará la pérdida de la condición de bienes declarados de interés cultural o de bienes catalogados de los bienes incluidos en el catálogo del instrumento de ordenación anulado».

O estableciendo, en esa misma Ley gallega, la posibilidad de aprobar transitoriamente, mediante un procedimiento muy ágil, una ordenación provisional «coincidente con la prevista para ese ámbito en el instrumento de ordenación anulado», en tanto no se apruebe definitivamente un nuevo plan que sustituya al anulado.

VIII. Dinámica del proceso

El litigio contencioso-administrativo se inicia mediante un simple escrito de interposición cuando sigue la tramitación del procedimiento ordinario (asuntos de cuantía superior a 30.000 euros) —artículo 45.1 LJCA—. O directamente mediante demanda, por el cauce del procedimiento abreviado, cuando la cuantía no excede de dicha cantidad, o en todo caso (sin límite de cuantía) si se pretende la ejecución de actos firmes (artículos 78 y 29.2 LJCA).

Por lo común, los errores formales cometidos por la parte actora en el escrito inicial del proceso (*ad. ex.* omisión de demanda directa siendo preceptiva; o del poder de representación, etc.) serán subsanables, en plazo de diez días, con plenos efectos (sentencias del TS de 27 de julio de 2022 y 29 de septiembre y 3 de febrero de 2021 —recs. 7727/2020, 1200/2020 y 1341/2020—). Siempre y cuando esa interposición inicial, aunque defectuosa, se haya presentado dentro del plazo de impugnación al que antes nos referimos.

Tras la admisión a trámite del recurso, la Administración debe enviar a la mayor brevedad al juzgado o tribunal una copia del expediente administrativo, en soporte electrónico (artículo 48 LJCA, artículo 70 LPA). Ha de asegurarse de que resulte de sencilla y rápida consulta por el órgano juzgador (por ejemplo, en un único PDF, con un buen índice, con hipervínculos de acceso directo al informe, documento o trámite que interese [S TS, S.^a 3.^a, de 28/11/2023 —rec. 5364/2023—]). El expediente va a ser el principal medio de defensa de la corporación local, elemento clave si aspira a ganar el litigio. Si lo envía en un formato de difícil y lento manejo (*ad. ex.*, con cientos de PDF que se deben abrir por separado, de manera individualizada, acompañados de un impreciso índice) corre el riesgo de que sea ignorado en la redacción de la sentencia.

En lo que a los procedimientos de disciplina urbanística se refiere habrán de incluirse siempre en el expediente remitido las actuaciones previas de investigación practicadas antes de la resolución de incoación formal (artículo 55 LPA). Y, en general, todos los antecedentes conexos necesarios para que se pueda resolver la controversia acertadamente, con pleno conocimiento de causa. Así, si se recurre una multa coercitiva dictada para la ejecución forzosa de una orden de demolición firme, sería recomendable aportar junto con el expediente de la propia multa el de la orden de derribo que ejecuta, dada su íntima conexión y la posibilidad plausible de que ayude a resolver alguna de las cuestiones que se puedan plantear en el juicio. En cualquier caso, en la posterior fase probatoria se podría requerir su aportación como documental.

Por otra parte, cuando se impugne indirectamente un instrumento de planeamiento urbanístico, deberá remitirse también el expediente en el que se aprobó.

Es de gran importancia que la Administración emplace, mediante notificación individualizada, a quienes pudiesen resultar perjudicados por la estimación del recurso contencioso, para que se personen y defiendan en él (artículo 49 LJCA). La Administración debería ser la principal interesada en el cumplimiento de este trámite. Dicho personamiento le favorece, dado que, como se ha indicado ya en el epígrafe de la legitimación pasiva, los codemandados sólo pueden solicitar la desestimación de la demanda (sentencias del TS de 14 de mayo de 2001 –rec. 3742/1997–, 22 de noviembre de 2007 –rec. 7539/2004–, 23 de noviembre de 2010 –rec. 437/2007– y 21 de octubre de 1998 –rec. 9252/1991–). Cuando se impugne una licencia de edificación, para realizar el emplazamiento debe investigarse la identidad de sus actuales propietarios, acudiendo –más allá de al expediente– a los registros actualizados, a su disposición, en los que deberían figurar (catastro, padrón municipal, padrones fiscales, etc). El incumplimiento de este requisito puede generar una nulidad de actuaciones al final del proceso, por no haberse podido defender en él los terceros afectados (sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 14 de junio de 2022 –Cruz García vrs. España–; sentencias del Tribunal Constitucional 76/2013, de 8 de abril y 18/2002, de 28 de enero).

Las pretensiones deducidas en la demanda deberán guardar congruencia con el escrito inicial de interposición del recurso y con lo previamente solicitado en la vía administrativa. De lo contrario se incurriría en causa de inadmisión por desviación procesal. Ello no impide que el actor funde la demanda en «cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración» (artículo 56.1 LJCA). También puede esgrimir la nulidad de una disposición firme, de rango reglamentario, aplicada por el acto impugnado (*ad. ex. plan general de ordenación urbana*), mediante la técnica del recurso indirecto - cuestión de legalidad (artículos 26, 27, 70.2 y 123 LJCA). La jurisprudencia circunscribe, con matices, dicha impugnación indirecta a la invocación de defectos sustantivos que pudiesen afectar a la disposición general aplicada, excluyendo los motivos formales (SS TS de 19 de enero de 2023 –rec. 1107/2022–, 26 de diciembre de 2011 –rec. 2124/2008–, 11 de octubre de 2005 –rec. 6822/2002– y 9 de octubre de 2000 –rec. 5878/1995–). Asimismo, en la demanda se puede solicitar, además de la anulación del acto impugnado, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, como el derecho a percibir una indemnización por los perjuicios causados (artículos 31.2 y 71 LJCA). Si bien lo más recomendable es que se plantee la reclamación indemnizatoria de forma independiente, primero por el procedimiento de la responsabilidad patrimonial, una vez firme la sentencia anulatoria de la actuación impugnada.

Cuando la demanda se dirija frente a la pasividad de la Administración por no reaccionar frente a obras o actividades ilegales, puede solicitarse la con-

dena a tramitar y concluir en plazo determinado el correspondiente procedimiento (S TSJ Madrid 3 julio 2019 —rec. 519/2018—). Pero también es posible interesar una sentencia que ordene directamente la demolición (o a la clausura definitiva de la actividad denunciada). Si en el proceso se concluye el carácter ilícito e ilegalizable de las obras o usos, tras fase de prueba y con pleno respeto del principio de contradicción, carecería de finalidad práctica la mera condena a la Administración a una retroacción de actuaciones que tras procelosos trámites, dilatados en el tiempo (con riesgo de caducidad del procedimiento) habría de llegar al mismo desenlace demolitorio (condicionado por el efecto de cosa juzgada material de la sentencia). E igual cuando se impugna una licencia de obras. Si en el proceso se determina la naturaleza ilegalizable de la construcción erigida a su amparo, podrá disponerse en la sentencia además de su anulación, directamente la demolición de la edificación.

Una conclusión similar se alcanza cuando lo que se impugna es la inadmisión o la desestimación presunta de una solicitud de revisión de oficio de licencia urbanística. Se puede pretender la mera condena a tramitar la revisión (recabándose el preceptivo dictamen del correspondiente consejo consultivo). Pero, alternativamente, en determinados supuestos también la declaración directa en sentencia de la nulidad de la licencia, con la consiguiente condena a demoler (SS TS de 1 y 2 de diciembre de 2020 —recs. 3857/2019 y 5539/2019—, vrs. S TS de 19 de diciembre de 2022 —rec. 702/2022—).

La Administración, en su contestación, está facultada (al igual que el actor en su demanda) para oponer argumentos nuevos, más allá de los que adujo en el procedimiento previo, con la motivación formal del acto impugnado (sentencia del TS de 26 de mayo de 2011 —rec. 5991/2007—). El proceso contencioso se dirige a supervisar la actuación de la Administración con el mayor grado de acierto posible, en términos objetivos. Prima el principio de oficialidad sobre el dispositivo, dados los intereses públicos concernidos. Si, al margen de la fundamentación de la resolución recurrida, concurren otros óbices legales sustanciales para la estimación de la pretensión del actor, el órgano judicial no puede ignorarlos, debiendo incluso plantear la tesis de oficio si fuese necesario (artículos 33.2, 61.1 y 65.2 LJCA).

Pero siempre sin generarle indefensión a las partes. Si, por ejemplo, en el juicio de un procedimiento abreviado la Administración en su contestación oral aduce por sorpresa argumentos de oposición novedosos e imprevisibles, podría disponerse la suspensión de la vista a fin de que el contrario disponga de un tiempo razonable para poder preparar su prueba y contrarréplica.

La subsiguiente fase de prueba ostenta la mayor relevancia en los litigios sobre disciplina urbanística, al radicar con frecuencia la controversia más en elementos fácticos que jurídicos (antigüedad de la construcción, distancias, superficies, etc). La jurisprudencia más reciente admite que la parte demandante sostenga su acción judicial con pruebas adicionales y distintas a las

ya propuestas o practicadas en la vía administrativa (S TS de 5 de junio de 2023 –rec. 3424/2022–). Pero debe presentarlas y proponerlas en la forma establecida en la LJCA y en la LEC (de aplicación supletoria).

La prueba pericial suele ser esencial. Respecto de los informes periciales de parte, se incide en que han de adjuntarse con los respectivos escritos de demanda y contestación. Posteriormente sólo se podrían presentar con causa justificada acreditada, y siempre antes del auto de recibimiento del pleito a prueba y de admisión de ésta (equivalente a la vista previa del procedimiento civil ordinario) –artículos 336 y 337 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria–. En los procedimientos abreviados la parte demandada debe aportar su informe pericial con antelación suficiente a la fecha de celebración del juicio, para no causar indefensión a la contraria.

En el contencioso urbanístico la prueba de reconocimiento judicial también puede resultar muy ilustrativa para el tribunal. Y la testifical. Incluida la testifical-pericial de los técnicos de la Administración que intervinieron en el procedimiento administrativo, siendo en muchas ocasiones conveniente que expliquen o aclaren sus informes, con plena intervención de las partes. Resulta asimismo muy clarificadora la intervención conjunta o simultánea de todos los peritos en el acto de práctica de la prueba, a modo de careo. Tanto la prueba pericial, como la testifical, debe dirigirse a la clarificación de cuestiones técnicas o fácticas. No se deben admitir periciales o testificales de carácter jurídico. La interpretación de las normas le corresponde a los profesionales del derecho que intervienen directamente en el proceso. La intrusión en el litigio, durante la fase de prueba, de otros juristas como peritos o testigos para completar o mejorar los argumentos jurídicos de demanda y contestación constituye un fraude procesal reprochable.

Practicada la prueba se realiza la fase de conclusiones, escritas u orales. Y a continuación o bien se realiza alguna prueba complementaria como diligencia final, o bien se dicta ya directamente la sentencia, contra la que cabrá en su caso recurso de apelación o de casación, conforme a lo establecido en los artículos 81 y ss. LJCA.

Respecto de la imposición de costas, conforme dispone el artículo 139 LJCA rige el principio de vencimiento objetivo; salvo que en la sentencia se «aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho». En ella se puede limitar directamente su cuantía máxima por honorarios de abogado, lo que ya vienen haciendo una parte de los juzgados y tribunales de esta jurisdicción. El TS, en su sentencia de 8 de noviembre de 2022 (rec. 197/2022) ha señalado que en la desestimación de los recursos interpuestos contra silencios o inactividades rige el mismo axioma general del vencimiento objetivo.

Existen otras formas alternativas de terminación del proceso, definidas en los artículos 74 y ss. LJCA (desistimiento, allanamiento, satisfacción extra-procesal, etc). La que más llama la atención de entre ellas –y más se pre-

tende potenciar— es la transacción judicial con el auxilio de una mediación (artículo 77 LJCA). Lo cierto es que hasta el momento se han producido muy escasos precedentes de solución transaccional exitosa en esta materia en la jurisdicción contencioso-administrativa, circunscritos básicamente a la fase de ejecución de sentencia, ante las dificultades que conlleva su naturaleza reglada y en buena parte indisponible (*ad. ex.* Auto TSJ Galicia 08/02/2019 —rec. 6937/1997, Edificio Fenosa—).

En ejecución de sentencia se le plantea una amplia problemática a las Administraciones locales en las materias de urbanismo y medio ambiente. Sobre todo porque es habitual que en aplicación de los planes o actos impugnados se haya transformado físicamente el suelo, erigiéndose edificaciones o infraestructuras, cuya anulación obliga a hacer desaparecer. La controversia que más habitualmente se suscita versa, en primer lugar, sobre la inejecución de sentencia, con el abono en su caso una indemnización compensatoria al demandante (artículo 105.2 LJCA). La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha concluido que es posible declarar tal inejecución por «imposibilidad legal» cuando tras la sentencia se legaliza la actuación mediante una nueva disposición, o actos autorizatorios, emitidos previos los informes preceptivos favorables, conforme al ordenamiento urbanístico sobrevenido, sin incurrir en desviación de poder [SS TS 23/06/2009 (RC 5330/2007), 20/10/2011 (RC 3678/2010), 04/02/2019 (RC 3965/2017); S TSJ Galicia 22/07/1999 (rec. 5743/1996)]. Es necesario por tanto, para poder instar este tipo de inejecución, que antes se apruebe el nuevo plan y/o se dicte el acto que sustituye al anulado; que se compruebe que ampara en todo o en parte a la construcción en cuestión; y que se solicite formalmente en el juzgado o tribunal de instancia en el plazo de dos meses desde la legalización. En cuanto a la inejecución por «imposibilidad material», la jurisprudencia se muestra especialmente restrictiva, pues desde una perspectiva técnica la obra de restauración física de la legalidad siempre se podrá realizar, al precio que sea [S TS 09/02/2022 (RC 7128/2020)]. Por último, han de considerarse también las dificultades ejecutorias que conlleva lo dispuesto en el artículo 108.3 LJCA, (introducido por Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio), en el que se exige en los supuestos anulatorios de licencias de obras, *«como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe»* [SS TS 07/10/2019 (RC 5759/2018), 23/10/2019 (RC 1042/2017) y 21/01/2021 (RC 5347/2019)].

IX. Bibliografía recomendada

CHAVES GARCÍA, J.R. y GALINDO GIL, D. *Diccionario jurisprudencial del proceso contencioso-administrativo*. Wolters Kluwer, 2018, 2.ª ed.

CHINCHILLA PEINADO, J. A., en «La ejecución de sentencias que ordenan la demolición de edificaciones ilegales a través de la figura de la mediación intrajudicial ¿Una burla del contenido del fallo o una vía flexible de verificar el ideal de justicia?», en *Urbanismo: retos y oportunidades*, Aranzadi, 2020, págs. 451-495.

COMINGES CÁCERES, F.

– «La invocabilidad de vicios formales en la impugnación indirecta de disposiciones generales, especial referencia a los planes urbanísticos». *Revista Actualidad administrativa*, núm. 10, 2011.

– «La disciplina urbanística ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Práctica procesal, con especial atención a las medidas cautelares». En *Intervención en la edificación y uso del suelo: títulos habilitantes y disciplina urbanística*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2024, págs. 983 y ss.

– «Los efectos de la anulación judicial de un plan general. La necesaria modulación de la equiparación de planes urbanísticos y disposiciones reglamentarias. Propuestas de mejora del sistema». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 314, 2017, págs. 45-82.

DOMÉNECH PASCUAL, G. «Sobre el procedimiento de elaboración de los reglamentos, sus vicios y su control judicial». *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 5, 2022, págs. 73-114. https://doi.org/10.37417/RPD/vol_5_2022_720

ESTÉVEZ GOYTRE, R. «El urbanismo y la jurisdicción contencioso-administrativa: estudio jurisprudencial». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 208, 2004, págs. 117-160.

FERNÁNDEZ, T.-R. «El contencioso urbanístico y su necesaria reforma», *Revista de administración pública*, núm. 203, 2017, págs. 137-162. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6115913.pdf>

GARCÍA LLOVET, E. «El Juez penal y el Juez contencioso ante el urbanismo». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 56, 2021. De libre acceso en <<https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1511619>>.

GARCÍA PÉREZ, M., «El objeto del proceso contencioso-administrativo», en *Fundamentos de derecho urbanístico* / Luis Martín Rebollo (dir.), Roberto O. Bustillo Bolado (dir.), Vol. 2, 2009, 2.ª ed., Aranzadi, págs. 1285-1307.

GIMENO FELIÚ, J.M. «Sobre el procedimiento de contratación de servicios jurídicos de defensa jurisdiccional y su consideración de negocio excluido de la normativa de contratación pública y la posibilidad de retribución mediante pacto de cuota litis». *Revista de Estudios de la Ad-*

ministración Local y Autonómica núm. 19, 2023, págs. 82-99. file:///C:/Users/34628/Downloads/ascefer,+05_11191_ART.pdf

GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. blog «Derecho administrativo y urbanismo»:

GÓMEZ PUENTE, M.,

– «El silencio y la inactividad de la administración», en: *El silencio administrativo: urbanismo y medio ambiente* / coord. por Tomás Quintana López, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 19-130.

– «La inactividad y el silencio de la administración», en *Lecciones de derecho administrativo* / Pablo Menéndez (dir.), Antonio Ezquerro Huerva (dir.), Aranzadi, 2.ª ed., 2021, pp. 487-516.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.

– «Hacia un modelo contencioso-administrativo preventivo, el ejemplo de la «ejecución» de las sentencias anulatorias de un plan urbanístico». *Revista de Administración Pública* núm. 163, 2004, págs. 41-72.

– «35 posibles reformas de la LJCA y una propuesta de reforma Global». *Diario la Ley* núm. 10336, 2023.

MERELO ABELA, J. M. «Urbanismo y justicia cautelar y ejecutiva». *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2011.

PARAJÓ CALVO, M. «Medios de Impugnación de los instrumentos de planeamiento y especialidades del procedimiento contencioso-administrativo desde la perspectiva de la defensa local». *Revista Galega de Administración Pública* núm. 41, 2011, págs. 185-239. <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/1390/4963>

REGO BLANCO, M. D. «Ante la inactividad local, ¿sustitución, acción popular o contencioso interadministrativo? Reflexiones a propósito de la protección de la legalidad urbanística». *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, núm. 300-301, 2011.

RUBIO BELTRÁN, J. «La contratación de los servicios jurídicos en la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* —REALA—, núm. 11, 2019, págs. 184-203. <https://www.crisisycontratacionpublica.org/wp-content/uploads/2019/04/Rubio-Beltr%C3%A1n.-La-contrataci%C3%B3n-de-servicios-jur%C3%ADdicos.-REALA-11-2019.pdf>

RUIZ ARNÁIZ, G. «Balance del recurso de casación en urbanismo». *Revista Práctica Urbanística* núm. 164, 2020.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (coord.), *1.700 preguntas sobre contencioso-administrativo*, Lefebvre-El Derecho, 2017.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. «Los requerimientos entre Administraciones públicas y el lío del 44». *Revista de Administración Pública*, núm. 215, 2021, págs. 21-38.

LEGITIMACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES PARA IMPUGNAR ACTOS Y ACUERDOS ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Elena Alañón Martínez

*Habilitada nacional secretaria de categoría de entrada y
secretaria-interventora del Concello de Esgos*

Sumario: I. Introducción. II. Función de control de los miembros de las corporaciones locales. III. La doble legitimación activa de los miembros de las corporaciones locales: general y *ex lege*. 3.1. Legitimación general de los miembros corporativos ex artículo 19.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. 3.2. Legitimación *ex lege* de los miembros de las Corporaciones locales vía artículo 63.1.b) LBRL. 3.2.1. Antecedentes normativos. 3.2.2. Requisitos procesales. 3.3. Reconocimiento de un interés en el correcto funcionamiento de la Corporación tras la STC 173/2004, de 18 de octubre. 3.3.1. Hechos planteados. 3.3.2. Fundamentos del Tribunal Constitucional. STC 173/2004. 3.3.3. Voto particular. 3.3.4. Pronunciamientos judiciales posteriores. IV. Legitimación pasiva de los miembros de la corporación para impugnar actos y acuerdos. Especial referencia a la STS de 11 de marzo de 2025. 4.1. Legitimación pasiva de los miembros de las Corporaciones locales con anterioridad a la STS de 11 de marzo de 2025. 4.2. Antecedentes. 4.3. Razonamiento de la STS 11 de marzo de 2025. 4.4. Análisis de la cuestión. V. Consideraciones finales. VI. Bibliografía.

I. Introducción

La Constitución Española (en adelante, CE) configura las Entidades locales como organizaciones de carácter territorial y naturaleza democrática que sirven con objetividad a los intereses generales, representadas por poderes públicos que asumen el gobierno de las mismas.

La CE reconoce la autonomía local en el artículo 137, al proclamar que «*el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan*», y señala que «*todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*». A su vez, el artículo 140 establece que «*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios*».

La autonomía local se configura como principio vertebrador del Estado social, democrático y de derecho. Esto implica el reconocimiento a los ciudadanos del derecho a participar en los asuntos públicos a través de representantes populares elegidos en elecciones periódicas y de carácter universal.

Esta autonomía, constitucionalmente reconocida, implica no sólo facultades de gestión, sino que supone el reconocimiento de una autonomía política, como cauce inmediato de participación en la gestión de los asuntos públicos, que entronca con el derecho fundamental recogido en el artículo 23.1 de la CE que establece que «*los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*».

El concepto de autonomía coexiste con determinados instrumentos de control que operan sobre las Entidades locales, derivada de la vinculación de todos los poderes públicos a servir con eficacia a los intereses generales con pleno sometimiento a la ley y al derecho (artículo 103 de la CE) y la posibilidad de control de la actuación administrativa por parte de los Tribunales (artículo 106 de la CE).

El Tribunal Constitucional interpretó, en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero¹, Fundamento Jurídico 3.º, que «*la autonomía local es un poder limitado (...) de lo cual deriva la admisibilidad de controles de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, con ciertos límites*», si bien proscribió controles genéricos e indeterminados que pudiesen situar a las Entidades locales en posiciones de subordinación o dependencia de otras entidades territoriales.

El propio legislador ha establecido diversos cauces e instrumentos de control², con sujeción a estrictos límites y técnicas con el fin de establecer un sistema que ofrezca garantías jurídicas adecuadas para resolver los conflictos que surjan en el seno de la Administración, garantizando, al mismo tiempo, el

1 La STC 4/1981, de 2 de febrero, fue la primera de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional que recoge la incompatibilidad de la autonomía local y la existencia de controles indeterminados y genéricos sobre las Entidades locales.

2 La doctrina distingue entre diversos tipos de control, sujetos a límites y productores de efectos diferentes según el acto objeto de supervisión. Según su parámetro de control, se distinguen los controles de legalidad, de oportunidad, de gestión y políticos; según el sujeto que ejerce la actividad, los controles pueden ser de carácter interno, por órganos integrados dentro de la organización administrativa, o externos, ejercido por un sujeto ajeno a ella; según sus efectos, pueden tener un resultado reactivo o preventivo, favorable o desfavorable.

principio de legalidad y el sometimiento de la actuación de los entes locales a derecho, en los términos del artículo 103.1 de la CE.

En el ámbito local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), en el Título III, Capítulo V (artículos 63 a 68), regula los mecanismos de control al que está sujeta la actividad de las Administraciones locales.

Sin perjuicio de los controles recogidos en la norma³, el presente capítulo aborda el estudio de la legitimación de los concejales para impugnar los actos y acuerdos adoptados en el seno de la Corporación de la que forman parte, como sistema de control, que ha sido objeto de evolución doctrinal y jurisprudencial al respecto.

II. Función de control de los miembros de las corporaciones locales

La importancia del reconocimiento de la autonomía local, exige que el gobierno y administración de las Entidades locales esté formado por miembros que gozan de legitimidad democrática.

La función representativa de los concejales conlleva que éstos actúan en nombre y representación de los ciudadanos del municipio al que pertenecen. Esto deriva del *ius in officium* contenido en el artículo 23.1 de la CE, y se perfila como un derecho de configuración legal, los derechos y obligaciones derivadas del cargo y su estatus jurídico deben ser determinados por ley.

La condición de representantes populares de los Concejales implica el ejercicio de *funciones de control*, que presentan una doble dimensión: política y de legalidad⁴.

La *función de control político* supone la evaluación de la actuación de los órganos de gobierno en base a criterios y prioridades de tal naturaleza. En el ámbito local, esta función corresponde al Pleno del Ayuntamiento, integrado por todos los concejales, cuyas consecuencias quedan limitadas al plano puramente político (artículo 50.2 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre,

3 Los artículos 63 a 67 de la LBRL recogen un extenso sistema de control de legalidad de los actos y acuerdos de las Entidades locales, mediante su impugnación. El artículo 64 regula la impugnación por parte de otras Administraciones Públicas; el artículo 66 trata de la legitimación de las Entidades locales para impugnar disposiciones y actos de otras Administraciones que lesionen su autonomía y la enérgica reacción frente a una infracción que suponga un atentado grave al interés general de España (artículo 67 LBRL).

4 STS 1069/2025, 11 de Marzo de 2025, FJ 1.º (ECLI:ES:TS:2025:964)

por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales (en adelante ROF⁵) y 22.2.a)⁶ LBRL).

La moción de censura se configura como el instrumento de carácter político más enérgico. Tiene la finalidad de destituir a la persona titular de la Alcaldía. Es objeto de regulación en el artículo 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. Sin embargo, existen otros mecanismos de control de los que disponen los miembros corporativos y grupos políticos de la Corporación, y que pueden ejercer en el seno de las sesiones plenarias, tales como los ruegos, preguntas y mociones.

Todo ello sin perjuicio de las facultades de control político que ejercen otros órganos, tales como la Comisión Especial de Cuentas, de carácter preceptivo en todos los Ayuntamientos, o las Comisiones de estudio, informe o consulta de los asuntos que deban ser sometidos a la decisión del Pleno.

Otras manifestaciones del control político se observan en el derecho de todo concejal a obtener la información necesaria para el ejercicio de su función, que encuentra su expresión tanto en el estatuto de los concejales, desarrollado en la LBRL⁷ y en el ROF, así como en la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de Transparencia, Acceso a la Información pública y buen Gobierno⁸.

La función de control de legalidad tiene por objeto garantizar que la actuación administrativa se somete al principio de legalidad, esto es, que los actos y acuerdos adoptados se adecúan al ordenamiento jurídico. Dentro de esta función de control la LBRL habilita a los miembros de las Corporaciones locales para ejercer acciones jurisdiccionales, impugnando aquellos actos y acuerdos que hayan votado en contra, conectado directamente con el derecho fundamental consagrado en el artículo 23.1 de la CE, residenciado única y exclusivamente en la persona «concejal», y no al partido o grupo político en el que se integran.

Por ello, desde la perspectiva de los sujetos que ostentan legitimación, tanto activa como pasiva, para ejercer el control de la actividad desarrollada por las Entidades locales se encuentran los concejales, como representantes

5 El artículo 50.2 ROF dispone que: «*corresponden al Pleno, una vez constituido conforme a lo dispuesto en la legislación electoral, las siguientes atribuciones: (...) 2. Controlar y fiscalizar los órganos de gobierno municipales.*».

6 El artículo 22.2.a) atribuye al Pleno de la Corporación: «*a) el control y la fiscalización de los órganos de gobierno.*».

7 El artículo 77 de la LBRL recoge este derecho de configuración legal en los siguientes términos: «*todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función*», cuyo desarrollo reglamentario se encuentra en los artículos 14,15 y 16 del ROF.

8 De aplicación supletoria a lo dispuesto en la normativa sobre régimen local, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional 1.º de la norma, como ha señalado la STS 1033/2022, de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1033).

populares, en sede jurisdiccional, cuya intervención ha sido objeto de evolución jurisprudencial, debiendo entenderse en la actualidad desde una perspectiva amplia.

III. La doble legitimación activa de los miembros de las corporaciones locales: general y ex lege

3.1. Legitimación general de los miembros corporativos ex artículo 19.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

El concepto de legitimación activa, como aptitud para ser parte en un proceso contencioso, ha sido profusamente analizado por la doctrina y jurisprudencia. Es un tema controvertido en la doctrina procesal, ya que presenta un carácter casuístico que debe ser analizado caso por caso⁹.

El artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante, LJCA) regula los sujetos que ostentan dicha legitimación. En su apartado a) se atribuye a quienes ostenten un derecho o interés legítimo.

El concepto de interés legítimo ha sido interpretado de manera extensiva, conectado con el derecho judicial a la tutela judicial efectiva y principio *pro actione*, con el fin de garantizar un adecuado funcionamiento del Estado de derecho. Así, se caracteriza por «basarse en una relación entre el sujeto y el objeto de la pretensión, identificable con cualquier ventaja o desventaja derivada de la pretensión que se ejercita, ya sea en sentido positivo (obtención de un beneficio) o negativo (evitación de un mal), activo (promotor del procedimiento) o pasivo (destinatario del mismo)»¹⁰. A mayor abundamiento la STS 735/1999, de 8 de febrero de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:735), entre otras, lo configura como un interés personal, actual, efectivo y concreto.

El concepto de interés legítimo va más allá del simple interés en la legalidad que puede ostentar cualquier ciudadano, sin perjuicio del reconocimiento de la acción pública o popular recogida en el artículo 125 de la CE que permite a los ciudadanos impugnar las actuaciones administrativas sin ostentar ningún derecho o interés legítimo de carácter individual.

Si bien los partidos políticos no ostentan, con carácter general, legitimación para impugnar disposiciones y actos administrativos de carácter político,

⁹ STS 3707/2006, de 24 de mayo de 2006; (ECLI:ES:TS:2006:370).

¹⁰ STC 257/1988; STS 1663/2016, de 7 de julio de 2016. (ECLI:ES:TS:2016:3385).

los concejales, a pesar de su pertenencia a un órgano colegiado, disponen de capacidad procesal y pueden personarse ante la jurisdicción contencioso administrativa como titulares de sus derechos o intereses legítimos, cuando las decisiones les afecten en su condición de ciudadanos, no solo como representantes populares. Así, la STS 5465/2001, de 25 de junio de 2001 (ECLI:ES:TS:2001:5465) ha puesto de relieve que *«no existe obstáculo a que el miembro de un ente administrativo, a título individual, interponga recurso contencioso administrativo contra los acuerdos adoptados por alguno de sus órganos, aunque no haya participado en su adopción. En este caso será de aplicación la regla general, con arreglo a la cual debe ostentar un interés legítimo en la impugnación»*.

Es por ello que, para ejercer la legitimación general, el interesado, sea concejal o no, deberá acreditar el interés legítimo, conectado con el principio *pro actione* y tutela judicial efectiva, como se ha hecho referencia.

Autores como Carbonell Porras¹¹, han insistido en que en ocasiones se confunde la condición de miembro al impugnar un acuerdo, que es rechazado y confundido con la condición de particular, cuando en realidad se ostenta un interés legítimo como ciudadano particular, según las reglas del artículo 19.1.a) LJCA.

Junto con esta legitimación de carácter general, extensible a cualquier ciudadano, la LBRL, en el artículo 63.1.b), reconoce una legitimación, de carácter especial, a aquellos miembros de los órganos colegiados para impugnar aquellos actos y acuerdos de los órganos de los que forman parte, que infrinjan el ordenamiento jurídico, en su condición de representantes populares, bajo el cumplimiento de determinados requisitos.

3.2. Legitimación ex lege de los miembros de las Corporaciones locales vía artículo 63.1.b) LBRL

3.2.1. Antecedentes normativos

Ni la Ley de Régimen Local de 1955 ni La LJCA de 27 de diciembre de 1956, en su artículo 28.1¹² contemplaban la posibilidad de que los miembros de las Corporaciones locales pudiesen impugnar los actos emanados de la misma. Los motivos se fundamentaban en la concepción de Administra-

11 CARBONELL PORRAS, E. «Impugnación de acuerdos de las Entidades locales por los propios miembros de la Corporación que no los hubieran votado favorablemente». En: Sosa Wagner, F (Coordinador). *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Tirant Lo Blanch; 2000: 613-28

12 El artículo establecía: «4. No podrán interponer recurso contencioso-administrativo en relación con los actos y disposiciones de una Entidad pública: a) Los órganos de la misma, salvo en el caso previsto en la Ley de Régimen Local sobre la suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales».

ción como órgano, y la consideración de que la voluntad individual de cada Concejal se integraba dentro del mismo, suma de las voluntades individuales¹³. Dicha idea fue desechada en la STS 1029/1979, de 4 de julio de 1979 (ECLI:ES:TS:1979:1029), al considerar que los miembros de la Administración no constituyen órganos de la Administración en sentido propio, sino un elemento personal de las unidades orgánicas en las que aquella se estructura.

Otro de los motivos por los que se negaba una legitimación especial a los Concejales para impugnar actos y acuerdos obedecía a la idea de «incompatibilidad» de sus miembros para interponer recursos contra los actos adoptados en los órganos de los que formaban parte. La misma fue igualmente desechada en la STS 3057/1980, de 24 de mayo de 1980 (ECLI:ES:TS:1980:3057).

No obstante, tal y como señala Martínez Morales¹⁴, si bien la norma no contemplaba la prohibición expresa de impugnación de los acuerdos locales, tampoco había una norma que lo hiciera posible.

La Ley 40/1981, de 28 de octubre, reconoció por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico la legitimación especial de los miembros de las Corporaciones locales para impugnar los acuerdos adoptados que incurrieren en infracción del ordenamiento jurídico, siempre y cuando no hubiesen votado favorablemente. Su artículo 9 establecía lo siguiente:

«Estarán legitimadas para impugnar aquellos acuerdos de las Corporaciones Locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico la Administración del Estado y los miembros de las Corporaciones que no los hubieran votado favorablemente».

De la lectura de dicho precepto se desprende que la legitimación otorgada a los Concejales tenía un carácter amplio y abierto, que incluía aquellos supuestos en que los miembros se hubieran incluso abstenido o no hubiesen asistido a la sesión.

Se trataba, por tanto, del reconocimiento de una potestad a los miembros de las Entidades locales amplia y generosa, calificada ya en su momento por algunos autores, como LaFuente Benaches¹⁵ y Cano Mata como una legitimación especial basada en la protección del interés de la legalidad e interés público de los acuerdos adoptados¹⁶.

13 CARBONELL PORRAS, E. «El conflicto interadministrativo local: novedades en la LRBRL y en la LJCA». *Justicia Administrativa*. 2000; (1): 149-62

14 MARTÍNEZ MORALES, J. «El Régimen jurídico de los recursos de los concejales y diputados provinciales contra actos de sus Corporaciones, en la Ley 7/1985». *REDA*. 1984;(43):525-34.

15 LAFUENTE BENACHES, MM. «La legitimación para impugnar actos y disposiciones administrativas después de la Constitución». *Revista Española de Derecho Administrativo*. (REDA). 1984. (42): 453.

16 CANO MATA, A. «Impugnación de acuerdos de las Entidades Locales por los propios miembros de la Corporación que no los hubieran votado favorablemente». *REVL*. 1984; (223): 286-287;

El proyecto de la LBRL, de 3 de abril de 1984, supuso un cambio de criterio, muy restrictivo con respecto al régimen anterior, pues el artículo 58.1.b) establecía que:

«1. Sin perjuicio del régimen general de legitimación en el proceso contencioso-administrativo, están legitimados para impugnar los actos y acuerdos de las Entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico: (...)

b) Los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos y representen, al menos, la décima parte del número legal de los que compongan el órgano correspondiente».

A pesar de que se incluyó que los miembros de las Corporaciones locales podían impugnar aquellos actos, además de acuerdos, que hubiesen infringido el ordenamiento jurídico, se requería, además del voto en contra, que los impugnantes representaran al menos una décima parte del número legal de miembros. Si bien, finalmente, el Informe de la Ponencia de 22 de octubre de 1984¹⁷ aceptó las propuestas de enmienda presentadas, modificando el encabezamiento y fijando que la legitimación reconocida no sustituye a la legitimación general con carácter general, sin señalar el motivo de dicha modificación.

Con la promulgación de la LBRL, la legitimación de los concejales para impugnar acuerdos y actos queda recogida en el artículo 63.1.b) en los siguientes términos:

«Artículo 63:

1. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico:

(...)

b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos».

Similares términos se previeron en el artículo 209.2 del ROF, que extiende dicha legitimación tanto en vía administrativa y contenciosa. Así, en el citado artículo se dispone que:

«Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico los miembros de las Corporaciones locales que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos».

Finalmente, con la entrada en vigor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante, LJCA) se

17 Disponible en: www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/BOCG/A/A_097-I.PDF

asienta dicho principio en su artículo 20.1.a)¹⁸, al prohibir de forma genérica la interposición del recurso contencioso administrativo contra la actividad de la Administración Pública a sus órganos y los miembros de los órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente, remitiéndose al artículo 63.1.b) de la LBRL que específicamente reconoce esta legitimación ya citada.

El artículo 20.a) LJCA impide que los miembros de un órgano colegiado puedan recurrir los acuerdos adoptados cuando no ostenten un derecho o interés legítimo, pero sí cuando votan en contra de los mismos aunque no ostenten dicho interés, precisamente por la excepción que acoge el artículo 63.1.b) de la LBRL, desarrollada en el artículo 209.2 ROF. Sólo mediante esta habilitación legal se permite que los Concejales puedan acceder a la jurisdicción contencioso administrativa para impugnar aquellos actos y acuerdos, siempre y cuando se hubiese votado en contra de los mismos e infringiesen el ordenamiento jurídico. Es por ese motivo que, los concejales, en el seno de los órganos colegiados correspondientes, pueden expresar, en primer lugar, su discrepancia en el ejercicio de su derecho de participación política, para después, si así lo estiman y hubiesen votado en contra, acudir al ejercicio de acciones cuando tales actos o acuerdos infrinjan el ordenamiento jurídico.

Esta habilitación especial activa una legitimación que permite a los miembros que hayan votado en contra, comparecer en juicio. La STS 17535/1994, de 16 de mayo de 1994 (ECLI:ES:TS:1994:17535) atribuye a los miembros corporativos una *«cualidad de parte legítima, para impugnar los acuerdos de las Corporaciones locales por tener interés directo en ello (...) se la concede individualmente a unas personas, los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra, que otro caso no la tendrían»*.

Se establece, igualmente, una novedosa regla para recurrir, en cuanto al plazo, diferente al establecido con carácter general de dos meses desde la notificación del acto o acuerdo, recogido en el artículo 46.1 de la LJCA¹⁹. Así, el artículo 211.3 del ROF excepciona la notificación, y el plazo para impugnar comienza a computar desde la fecha de celebración de la sesión en que hubieran votado en contra, momento de conocimiento del acuerdo, debido que, al no ser interesados directos en el mismo, no existe obligación de notificación. El citado artículo establece la siguiente premisa:

«El plazo para interponer recurso de reposición por los Concejales o miembros de las Corporaciones locales que hubieran votado en contra del acuerdo se contará desde la fecha de la sesión en que se hubiera votado el acuerdo».

18 El artículo 20.1.a) LJCA resulta muy similar a lo establecido en el artículo 28.4 de la derogada Ley.

19 «1. El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto».

3.2.2. Requisitos procesales

Los miembros de las Corporaciones locales ostentan la legitimación general del artículo 19.1.a) de la LJCA, cuando sean titulares de intereses legítimos como a cualquier ciudadano, y asimismo, ejercer, en los supuestos previstos en la Ley, la acción pública, reconocida en el artículo 125 de la CE y prevista determinada legislación sectorial, como en materia de urbanismo o costas.

Además de dicha legitimación, tal y como se ha expresado, los concejales ostentan una legitimación ex lege, derivada de su mandato representativo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de la CE, siempre que se hubiera votado en contra de tales actos y acuerdos, conforme a lo previsto en el artículo 63.1.b) de la LBRL.

Esta legitimación, de acuerdo con Fanlo Loras, presenta un carácter especial, no derivada del interés personal y directo que puede concurrir en los miembros de los órganos colegiados, sino un interés que tiene por finalidad la defensa del interés público y la legalidad.

Esta legitimación especial, reconocida ex lege, se basa en un interés reconocido como representantes populares, que exige, en primer término, haber votado en contra de tales acuerdos, puesto que en caso contrario, supondría accionar contra los actos propios, ya que la voluntad y decisión administrativa acordada es imputada al ente y no a los órganos que la integran.

El Tribunal Supremo interpretó esta legitimación ex lege de forma muy restrictiva, sin perjuicio de lo apuntado con anterioridad, condicionada a la concurrencia de determinados requisitos, subjetivos y objetivos:

El requisito subjetivo determinante es que sólo pueden ejercer esta legitimación especial aquellos que tengan la condición de concejales o diputados provinciales. En el caso de los municipios, el artículo 19.1 LBRL configura al Alcalde y a los concejales como aquellos a los que corresponde el gobierno y la administración municipal. En el ámbito provincial, corresponde al Presidente y a los Diputados elegidos.

Ostentan igualmente tal titularidad los miembros pertenecientes a asociaciones de municipios, tal y como Mancomunidades o Consorcios. Así, la STS 4351/1988, de 8 de junio de 1988 (ECLI:ES:TS:1988:4351) establece que a pesar de no haber sido directamente elegidos por los vecinos, los vocales «ostentan la representación de los respectivos municipios y son portadores del mandato popular otorgado por los vecinos, integrado dentro del núcleo esencial del artículo 23 CE».

Por su parte, los *requisitos objetivos* que deben concurrir para ostentar esta legitimación ex lege pueden resumirse en los siguientes:

En primer lugar, que los miembros de las Corporaciones locales hubieran votado en contra, por lo que se excluye la impugnación de aquellos actos adoptados por órganos unipersonales. Este requisito, exige, como expresa la

STS 17217/1992, de 22 de octubre de 1992 (ECLI:ES:TS:1992:17217) *«la explícita e inequívoca manifestación de oposición del acto o acuerdo, sin que baste la mera abstención, el voto en blanco o la simple inasistencia a la sesión en que el acto o acuerdo se hubiere adoptado»*. En este sentido, la STS 6039/2005, de 14 de noviembre de 2005 (ECLI:ES:TS:2005:6939), señala, respecto a los miembros que se hubieran abstenido en la votación y posteriormente hubieran acudido a la vía contencioso administrativa: *«Abstenerse de mostrar una opinión contraria a un concreto acuerdo municipal en el acto de formación de voluntad y luego pretender su impugnación en vía jurisdiccional por la vía de la legitimación especial recogida en el art. 63.1. b) LBRL, tras el rechazo de una petición de revisión de los actos administrativos, bajo el argumento de que el acto impugnado lesiona la legalidad puede comportar no solo un abuso de derecho sino metajuridicamente una desconsideración hacia los votantes mediante cuyo voto el componente del órgano colegiado pudo acceder a la condición de miembro del ente local»*.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 112/1999, de 1 de febrero de 1999 (ECLI:ES:TSJCV:1999:550), en contra del criterio general establecido, reconoció legitimación general para la impugnación de la defectuosa convocatoria de un Pleno extraordinario urgente, sin haber respetado el plazo de dos días hábiles para el estudio de los asuntos incluidos en el orden del día, sin necesidad de haber votado en contra de los acuerdos de dicha sesión, al no tratarse de una legitimación ex lege del artículo 63 LBRL, sino derivada de la protección de los derechos fundamentales. La Sentencia recoge que *«no se trata de un proceso entablado contra los acuerdos adoptados en un Pleno en el que los mismos no hubieran votado en contra de tales acuerdos, sino de la impugnación de la convocatoria del Pleno, lo cual constituye un prius respecto del Pleno mismo —y de los acuerdos que en él se adopten— susceptible, por ende, de impugnación autónoma»*.

En segundo lugar, la doctrina mayoritaria del Tribunal Supremo²⁰ consideró que aquellos miembros que no se integraran en los órganos colegiados que habían adoptado el acuerdo, carecían de dicha legitimación, sin perjuicio de la legitimación general vía artículo 19.a) LJCA que pudieran ostentar. Bajo este parámetro, no se admitía la impugnación de los miembros que, en el momento de la adopción del acuerdo, no tenían la consideración de miembros, ya que no se habían materializado los requisitos de asistir a la sesión y haber votado en contra.

No obstante, otras Sentencias del Tribunal Supremo vinieron a sostener lo contrario. Así, la STS 7635/2003, de 1 de diciembre de 2003 (ECLI:ES:TS:2003:7635) interpretó, respecto de un Concejal que ya no osten-

20 Entre otras, STS 15274/1989, de 23 de febrero de 1989 (ECLI:ES:TS:1989:15274); STS 8120/1999 de 16 de noviembre de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:8120); STS 1840/2002, de 14 de marzo de 2002 (ECLI:ES:TS:2002:1840); STS 212/2003, de 21 de enero de 2003 (ECLI:ES:TS:2003:212)

taba dicha condición en el momento de presentación del recurso y que no había participado en la adopción del correspondiente acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno de la que no formaba parte, que en virtud de los principios de *pro actione*, *perpetuatio legitimationis* y tutela judicial efectiva (artículo 24 CE) debía reconocerse dicha posibilidad «(...)aunque no lo alegara el recurrente, porque ese precepto legal concurre a la configuración del derecho fundamental a acceder a los cargos públicos. Y, desde luego, infringe el artículo 24.1 del texto de 1978». En el mismo sentido, la STS 8120/1999, 16 de diciembre de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:8120) admitió la legitimación de los Concejales contra la concesión de una licencia por parte de la Comisión de Gobierno, de la que no formaban parte, ya que «*al no formar los parte del órgano municipal que dictó el acto impugnado, no se les puede exigir el requisito de haber votado en contra del acuerdo que exige el artículo 63.1.b) de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985*».

En tercer lugar, sólo se encuentran legitimados los Concejales individualmente considerados, no así los grupos políticos, entes de base asociativa sin personalidad jurídica, regulados en el artículo 23 ROF, que únicamente actúan a efectos corporativos en el seno del Pleno del Ayuntamiento, sin ostentar legitimación externa vía procesal²¹. Se considera esta situación jurídico procesal de carácter personalísimo, no extrapolable a otras figuras existentes en el Ayuntamiento, como los partidos políticos o Juntas de Portavoces. No obstante, se ha aceptado la existencia de legitimación activa en el caso de que la impugnación sea promovida por una agrupación de miembros, en los términos del artículo 20.3 de la LBRL y 23 del ROF, siempre que todos ellos hubieran votado en contra y hubieran manifestado de forma unánime su decisión de recurrir ante la jurisdicción contencioso administrativa. La STS de 7 de febrero de 2007²² ha admitido su legitimación en defensa de los intereses legítimos de carácter colectivo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 18 y 19.1.b) de la LJCA. La misma dispone que «*sí están legitimados los miembros de la Corporación Local correspondiente, que hubiesen votado en contra, para impugnarlos parece adecuado a los fines perseguidos ante expuestos, al comprender dentro de la legitimidad procesal contemplada en el precepto del artículo 63.1.b de la Ley de Bases de Régimen Local, tanto a los miembros individuales disidentes del Acuerdo, como el grupo municipal, como tal, integrado por tales concejales contrarios al Acuerdo, máxime, cuando consta la conformidad de todos ellos para la interposición del recurso*».

En cuarto lugar, que la pretensión objeto de impugnación se fundase única y exclusivamente en razones de legalidad, con el fin de evitar que los Tribunales se convirtieran en un espacio de debates políticos. Por ello, se viene negando la impugnación de decisiones que no reviertan una trascendencia

21 STS 8120/1999, de 16 de noviembre de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:8120)

22 STS 1654/2007, de 7 de febrero de 2007 (ECLI: ES:TS:2007:1654)

jurídico administrativa. Autores como Carbonell Porras²³ ha señalado que en ocasiones existen problemas de apreciación de los intereses públicos, con el riesgo añadido de «judicializar cualquier problema de la vida municipal». Por ello, la legitimación a la que hace referencia el legislador no se basa en motivos de oportunidad, sino de estricta legalidad, fundado en presuntas infracciones del ordenamiento jurídico.

Respecto a los actos y acuerdos susceptibles de impugnación, el artículo 25 LJCA restringe el recurso contencioso en relación con aquellos actos expresos o presuntos de la Administración que hayan puesto fin a la vía administrativa, ya sean estos definitivos o de trámite. A este respecto, el artículo 52.1 de la LBRL dispone que *«contra los actos y acuerdos de las Entidades locales que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán ejercer las acciones que procedan ante la jurisdicción competente»*. En su apartado segundo, establece de forma expresa que ponen fin a la vía administrativa las resoluciones emanadas, entre otros, del Pleno de la Corporación.

La doctrina del Tribunal Supremo se mantenía, en líneas generales, bastante inflexible al respecto, reducida a la exigencia de los requisitos mencionados. No obstante, en el año 2004 la Sentencia del Tribunal Constitucional 173/2004, de 18 de octubre, (BOE núm. 279, de 19 de noviembre de 2004), tuvo como resultado el cambio de criterio respecto a esa legitimación ex lege, con el fin de que el interés de los concejales en la defensa de los intereses de la Corporación fuera objeto de interpretación más amplia, ante determinadas situaciones.

3.3. Reconocimiento de un interés en el correcto funcionamiento de la Corporación tras la STC 173/2004, de 18 de octubre

3.3.1. Hechos planteados

El Alcalde de Castro Urdiales, en fecha de 12 de marzo de 2001, dictó una Resolución por la que, en ejercicio de sus competencias y oída la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, decidió unilateralmente nombrar a una funcionaria interina para desempeñar la plaza de economista, al margen de cualquier procedimiento, infringiendo las normas esenciales de los procedimientos de selección de personal. En consecuencia, un concejal interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución municipal, alegando un interés legítimo, de acuerdo con el artículo 19.1.a) LJCA.

23 CARBONELL PORRAS, E. «El "interés concreto" de los concejales "en el correcto funcionamiento de la Corporación Local" como título de legitimación". *RAP*. Madrid. 2005. (168):187-213.

Dada la ausencia de publicidad en el procedimiento de selección, y la existencia de participantes en el procedimiento que pudieran considerarse como legitimados, el concejal aducía a que la producción de dicho acto administrativo, nulo de pleno derecho, podría producir efectos jurídicos de forma indefinida, por la imposibilidad de expulsar el acto del mundo jurídico.

El Juzgado de lo Contencioso Administrativo estimó las pretensiones del demandante, con base en el principio *pro actione* y el de tutela judicial efectiva, puesto que, a pesar de que dicho acto no había sido objeto de votación en el Pleno del Ayuntamiento y el concejal carecía de un interés legítimo en la impugnación, el artículo 63.1.b) de la LBRL debía ser objeto de una interpretación flexible, ya que los concejales deberían poder impugnar aquellos actos a pesar de no pertenecer ni a la Comisión de Gobierno o al órgano (en este caso, Alcalde) del que emana el acto.

El Tribunal Superior de Justicia de Cantabria no compartió el criterio de instancia, basándose en que el recurrente carecía de legitimación al amparo del artículo 19.1.a) LJCA, al no ostentar ningún interés legítimo y no formar parte del órgano administrativo que dictó el acto. Según la Sentencia, lo que pretendía el concejal era un control de la legalidad, que solo puede ser reconocido en el ámbito de la acción popular, no aplicable en el caso de nombramientos de funcionarios interinos.

Se planteaba, por tanto, un doble problema: por un lado, la aplicación del artículo 106.1 de la CE, esto es, el sometimiento de toda actividad administrativa al control judicial; y por otro, el artículo 24 de la CE, el derecho a la tutela judicial efectiva, respecto al acceso a la jurisdicción.

3.3.2. Fundamentos del Tribunal Constitucional. STC 173/2004

El Tribunal Constitucional modula otra fuente de título legitimador para los concejales, distinta e independiente del establecido en el régimen general, derivada de la condición de representante popular, que supone un interés (además de una obligación, según el Tribunal), de controlar el correcto funcionamiento de la Corporación y ejercitar las competencias que el artículo 25.1 de la LBRL otorga a los municipios. En palabras del Tribunal, «*no se trata de una legitimación basada en un interés abstracto en la legalidad, sino de una legitimación directamente derivada de la condición de representante popular que ostentan, en cuanto ahora importa, los concejales de un Ayuntamiento y que se traduce en un interés concreto —inclusive puede hablarse de una obligación— de controlar su correcto funcionamiento, como único medio, a su vez, de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que, como primera competencia, asigna a los Municipios el art. 25.1 de la mencionada Ley reguladora de las bases del régimen local*».

Esto es, frente al interés legítimo del artículo 19.1.a) LJCA, que supone, según dilatada jurisprudencia, «*una relación material unívoca entre el sujeto*

y el objeto de la pretensión (en este amparo, la resolución administrativa impugnada) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto»²⁴, y la legitimación ex lege, derivada de la interpretación conjunta de los artículos 63.1.b) LBRL y 209.2 ROF, reconoce un nuevo tipo de legitimación, basada en un interés concreto de los miembros de la Corporación en la buena marcha de la misma.

El Tribunal acoge un criterio flexible de legitimación para los miembros de la Corporación, en base a su condición de representante popular, para impugnar aquellas actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico, más allá de lo previsto en el artículo 63.1.b) LBRL.

En este sentido, el Tribunal interpreta que no es necesario que dichos miembros tengan que pertenecer a los órganos colegiados en cuyo seno se adopta el acto o acuerdo, puesto que, como recoge dicha sentencia, *«no tendría sentido admitir la legitimación de ese miembro de una corporación local, únicamente, cuando hubiera concurrido en sentido disidente a la formación de la voluntad de un órgano colegiado, para negársela a quien no hubiera formado parte del órgano por causas ajenas a su voluntad, o incluso por deliberado apartamiento de los representantes mayoritarios, y más aún cuando es idéntico, en uno y otro caso, el "interés en el correcto funcionamiento de la corporación" que subyace en el título legitimador que ahora se examina»*.

Por último, el Tribunal Constitucional alude a la necesaria protección de este interés legítimo en el correcto funcionamiento de la Corporación, derivado de la tutela judicial efectiva, al blindar de protección la labor de control inherente a los representantes públicos, que supone el acceso a la jurisdicción para la defensa de los intereses municipales.

3.3.3. Voto particular

Resulta de interés para el caso objeto de estudio el voto particular formulado por el Magistrado Don Vicente Conde Martín e de Hijas, que critica la «interpretación voluntarista» que el tribunal realiza de los artículos 63.1.b) y 20 de la LJCA.

Para el Magistrado, el núcleo de la legitimación para impugnar ante la jurisdicción contencioso administrativa debe residir en la participación en la sesión y, consecuentemente, haber votado en contra del acuerdo, por lo que a su juicio, al no concurrir dichos requisitos, se está alejando del sentido literal del precepto, que obedece a una situación totalmente diferente.

24 SSTC 65/1994, de 28 de febrero, FJ 3; 105/1995, de 3 de julio, FJ 2; 122/1998, de 15 de junio, FJ 4; 1/2000, de 17 de enero, FJ 4)

A juicio del magistrado, se presupone un «*prius*» de la legitimación del concejal para impugnar acuerdos, que no encuentra base legal alguna, ni siquiera una consecuente aplicación de la interpretación que pudiera hacerse del artículo 63.1.b) de la LBRL.

El reconocimiento de la legitimación especial derivada de la condición de concejal, entraría en colisión con la prohibición establecida en el artículo 20.a) de la LJCA; por lo que, a pesar de que se sostiene que los concejales ostentan un interés concreto en defensa de la legalidad, el Magistrado lo califica como un «interés abstracto».

Considera, por tanto, que el marco legitimador de dicho interés podría tener encaje en la legitimación general del artículo 19.a) LJCA, cosa que no ocurre, por lo que se ha efectuado una interpretación artificiosa del artículo 63.1.b) LBRL, en contra del espíritu proclamado por el legislador.

Apunta a que si bien la legislación estatal atribuye instrumentos para que los miembros de las Entidades locales puedan ejercer funciones de fiscalización y control, el acceso a los tribunales responde a un supuesto tasado por la norma, que no admite otra interpretación.

Finalmente, destaca que lo procedente habría sido elevar una cuestión de inconstitucionalidad del artículo 63.1.b) de la LBRL por violación del artículo 23 de la CE, en base a una interpretación literalista de dicho precepto.

En su tiempo, la doctrina²⁵ criticó la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional, aludiendo a una interpretación creativa de los Tribunales al margen del sentido literal del artículo 63 LBRL.

3.3.4. Pronunciamientos judiciales posteriores

El reconocimiento de este título legitimador de los concejales basado en el correcto funcionamiento de la Corporación, fue asumido por los Tribunales posteriormente. En efecto, el Tribunal Supremo adoptó esta interpretación flexibilizadora de los requisitos necesarios para la legitimación de los cargos públicos locales. Resulta de interés la STS 6656/2009, de 7 de octubre de 2009, (ECLI:ES:TS:2009:6656), en el que se rechaza un recurso de casación en interés de ley, al considerar muy literalista la interpretación de los artículos 20.1.a) de la LJCA y 63.1.b) LBRL, estableciendo que: «*Y considera, por el contrario, más acertada la solución que ha sido seguida por el TC, de interpretar esos preceptos tomando en cuenta el valor de la representatividad popular y la autonomía de actuación que en virtud de ella ha de reconocerse a los miembros de las Corporaciones locales o provinciales. (...)*».

25 Entre otros, Carbonell Porras, E. manifiesta que «*pero, a mi juicio, es el legislador el que debe modificar en tal sentido el artículo 63.1.b) LRBRL, y concretar, en su caso, los requisitos para que los concejales recurran los actos y acuerdos del alcalde o de la junta de gobierno*».

La STC 108/2006, de 3 de abril de 2006, extendió dicha legitimación a los diputados provinciales basado en el mismo argumento. El Alto Tribunal interpretó que los acuerdos de los diputados provinciales procedían del propio Ayuntamiento, por lo que resulta de plena aplicación el artículo 63.1.b) de la LBRL, cuyo fundamento trae causa en el de *«salvaguardar el interés en el correcto funcionamiento de la Corporación que subyace en el título legitimador que se examina»*.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 29 de enero de 2009 (ECLI:ES:TSJM:2009:20458) vino a dar un paso más allá, en relación con la impugnación por parte de los concejales de los actos procedentes de la Administración General del Estado, no de la Administración Local. Una concejala del Ayuntamiento de Madrid amparaba su legitimación en base al artículo 63 de la LBRL, en aplicación de la interpretación flexible otorgada por la STC 174/2004, a pesar de que dicho acto no emanaba de la Corporación de la que formaba parte. La recurrente entendía que el título legitimador conferido por el artículo 63.1.b) LBRL le habilitaba para impugnar una resolución de un Organismo de la Administración General del Estado por afectar a los intereses de los madrileños.

El Tribunal rechaza dicha legitimación, aclarando que dicho precepto permite a los concejales el ejercicio de acciones con el fin de defender la legalidad y la correcta actuación de la Administración siempre que formen parte de ella, negando, por tanto, la legitimación de dicha concejal al no cumplir los requisitos establecidos por el precepto, por más que la resolución del organismo pudiera eventualmente afectar a los derechos e intereses de los ciudadanos que representa.

También se hace eco la STS 3688/2008, de 30 de junio de 2008, (ECLI:ES:TS:2008:3688), que precisa que cuando los concejales no pueden votar en contra de un acto por no formar parte del órgano colegiado en cuestión, tal requisito de haber votado en contra no se puede tener en consideración, puesto que la propia naturaleza del artículo 63.1.b) de la LBRL radica en la premisa de que nadie puede ir en contra sus propios actos. No obstante, a pesar de no ser miembro de dicho órgano, se reconoce un interés en atención a los ciudadanos que representa y su función de velar por los intereses generales.

En consecuencia, la jurisprudencia ha evolucionado en esta materia, al permitir que, a pesar de que los miembros corporativos no hayan estado presentes en la adopción del acuerdo (y por tanto, no hayan podido votar en contra del mismo) no es obstáculo para que puedan impugnar en sede jurisdiccional, cuando de los hechos se desprende que se oponían al mismo. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 1362/2010, de 30 de diciembre (ECLI:ES:TSJM:2010:18911) resuelve que, *«es evidente que la incomparecencia privó a la actora de emitir formalmente el voto en contra que la hubiera*

legitimado sin duda para el ejercicio de la acción ante los Tribunales, (...) su oposición a la aprobación de los presupuestos fue manifiesta, lo que prueba así mismo el referido escrito. La postura de la recurrente contraria a los presupuestos tuvo reflejo incluso en el acta que se levantó de la sesión, aunque no fuera emitida por el concreto trámite de la votación. Por otro lado, esta Sala no ignora, por haber conocido de estos graves enfrentamientos en el seno del Ayuntamiento, las abiertas y constantes discrepancias entre el grupo del partido político al que pertenece la aquí apelante y el grupo mayoritario, discrepancias relativas en gran medida a la marcha económica del municipio. El actual litigio parece ser una muestra más de las divergencias sobre este aspecto de la administración municipal».

De esta interpretación flexible se desprende, según dilatada jurisprudencia²⁶, que la habilitación para recurrir afecta en el momento de presentación de la demanda, aunque dicho miembro haya perdido la condición de concejal posteriormente, en base al principio de *perpetuatio legitimacionis*, puesto que significaría privar la efectividad del control de legalidad en función de la convocatoria de elecciones o de la duración de los procesos judiciales.

IV. Legitimación pasiva de los miembros de la corporación para impugnar actos y acuerdos. Especial referencia a la STS de 11 de marzo de 2025

4.1. Legitimación pasiva de los miembros de las Corporaciones locales con anterioridad a la STS de 11 de marzo de 2025

Una vez examinada la doble naturaleza de la legitimación de los miembros corporativos, como titulares de intereses legítimos en su condición de ciudadanos, contenida en el artículo 19 LJCA, así como la legitimación ex lege, vía artículo 63 LBRL, para impugnar aquellas decisiones basadas en su condición de representantes populares, se pasa ahora a examinar la posibilidad de que los concejales puedan ostentar legitimación pasiva en los procedimientos contencioso administrativos que se sigan en el seno de la Corporación municipal a la que pertenecen.

El artículo 21 de la LJCA establece que se considerará parte demandada, además de las Administraciones Públicas o cualquiera de los órganos mencionados en el artículo 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso, en su apartado

26 Entre otras, STSJ de Castilla y León, Valladolid, Sala de lo Contencioso Administrativo, 495/2008, de 25 de enero de 2008, (ECLI:ES:TSJCL:2008:495); STSJ de Castilla y León, Valladolid, 1957/2007, de 10 de abril de 2007 (ECLI:ES:TSJCL:2007:1957).

b) a «*las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante*».

La jurisprudencia señala que tan sólo se admitirá la personación de terceros afectados una vez iniciado el proceso en calidad de codemandados. Así, la STS 265/2004, de 23 de enero de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:265) dispone que, «...es el artículo 21 de la Ley, el que regula la figura del interesado en el proceso, cuya personación se produce después de haberse iniciado éste, y cuyos derechos o intereses legítimos son contrarios a los del demandante, ya que pueden quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante».

Más allá de la legitimación reconocida a los concejales, tradicionalmente se ha venido negando la posibilidad de actuar como codemandados en los procedimientos contencioso administrativos junto con la Administración.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos, 557/2012, de 7 de diciembre de 2012, (ECLI:ES:TSJCL:2012:5626), negó la legitimación de una concejala para personarse como codemandada en un procedimiento jurisdiccional, alegando ostentar un interés legítimo, puesto que las sanciones que se pudieran derivar del proceso incidirían en las arcas municipales, y en consecuencia, en los vecinos del municipio al que representa.

El Tribunal niega dicha legitimación, al apreciar que la representación del Ayuntamiento corresponde al Alcalde, por mandato del artículo 21.1.a) de la LBRL, y no a los concejales. Asimismo, cuestiona que la potestad de defensa de los intereses municipales la ejerza el concejal en particular, sino que la misma viene atribuida dentro de la actuación municipal. Corresponde pues, al Alcalde, en virtud del reparto competencial establecido en la LBRL, concretamente el artículo 21 en su apartado k) «*El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación*».

En materias de competencia plenaria, el órgano competente será el Pleno, no así los concejales, en cuyo órgano se integran, sin perjuicio de las atribuciones específicas que, por delegación, en su caso, puedan ejercer los mismos.

Por ello, concluye la Sala, que con independencia del concreto interés que presente la concejala, ninguna norma atribuye la posibilidad de personarse como codemandada, competencia que, en todo caso, correspondería al Alcalde o al Pleno de la Corporación.

En idéntico sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, 163/2019, de 10 de junio de 2019, (ECLI:ES:TS-JCLM:2019:2008) señalando que no cabe atribuir a los concejales un interés legítimo para personarse como demandados en un procedimiento basado en la defensa abstracta de la legalidad, que, por otro lado, no se encuentra contemplada en la LBRL ni en la LJCA, que únicamente contemplan la legitimación activa en determinados supuestos tasados.

No obstante, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 11 de marzo de 2025, supone un cambio de paradigma en materia de legitimación de los cargos públicos locales, reconociendo la legitimación pasiva de éstos para personarse como codemandados junto con el Ayuntamiento, al considerar que ostenta un interés legítimo en el procedimiento, efectuando una amplia interpretación del artículo 21.b) de la LJCA.

4.2. Antecedentes

Dos mercantiles interponen recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Pontevedra. La pretensión tiene por objeto la inactividad del Ayuntamiento de Porriño por impago de facturas relativas a la limpieza y rozado de viales sin formalización de contrato.

Un concejal de dicho Ayuntamiento se persona como codemandado junto con el Ayuntamiento, aduciendo la ilegalidad de los servicios prestados al haberse producido un contratación irregular, y así evitar la aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto, que afectaría de modo negativo a las arcas municipales.

En SJCA 25/2021, de 1 de febrero de 2021 (ECLI:ES:JCA:2021:25), el Juzgado admite la personación de dicho concejal como codemandado, alegando que cumple los requisitos establecidos en el artículo 21.1.b) de LJCA, ya que ostenta un interés legítimo, puesto que entre sus funciones está la de fiscalizar la acción de gobierno, en concreto, los servicios prestados sin seguir ningún tipo de procedimiento de contratación.

El Juzgado razona que al margen del reconocimiento de dicha legitimación, el resultado del procedimiento no hubiera variado, por lo que su participación resulta inocua a los efectos de su personación.

Dicha Sentencia fue recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que en su Sentencia número 444/2021, de 12 de noviembre de 2021 (ECLI:ES:TSJGAL:2021:6705), cambia de postura negando la legitimación pasiva al concejal, en base a los siguientes motivos:

En primer lugar, las facultades de control recogidas en la LBRL, no se extienden a la posibilidad de participar como codemandados en los procedimientos judiciales que se sigan en el seno de la Administración. Los concejales únicamente ostentan legitimación activa, de carácter ex lege, derivada del artículo 63.1.b) de dicha norma, siempre que hubiese votado en contra de dichos actos o acuerdos.

En segundo lugar, es la propia LBRL quien especifica los órganos competentes en materia de defensa de la legalidad, descansando la misma con carácter general en el Alcalde, según el artículo 21.1.k) LBRL, que dispone que: *«Corresponde al Alcalde... el ejercicio de las acciones judiciales y admi-*

nistrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las haya delegado en otro órgano». En este sentido, el Tribunal señala que el artículo 22.1.j) LBRL atribuye dicha competencia al Pleno cuando los acuerdos son adoptados en su seno, pero en ningún caso a un concejal individualmente considerado.

En tercer lugar, el Tribunal considera que la jurisdicción contencioso administrativa tiene por objeto el control de la legalidad y no se extiende a la función fiscalizadora de los miembros de los órganos de gobierno municipales, por lo que el principio de oportunidad, fundado en la posibilidad de que los miembros del gobierno municipal debatan y adopten acuerdos, queda desplazado por el de legalidad.

Por último, destaca que la intervención como coadyuvante no evita que la Administración incurra en inactividad procesal en la defensa de sus actos, puesto que de conformidad con el artículo 61.1 de la LJCA, los órganos judiciales tienen la facultad de practicar de oficio las pruebas que considere necesarias para resolver.

Contra la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, el concejal interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo. Dicho recurso fue admitido a trámite, en el que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en la interpretación del artículo 21.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa con el fin de determinar si los concejales ostentan legitimación a efectos de comparecer como codemandados en procedimientos sobre reclamación económica dirigidos frente al Ayuntamiento.

Mediante Auto de 15 de junio de 2023, el Tribunal Supremo acuerda admitir a trámite el recurso de casación.

El Tribunal Supremo dictó resolución el 11 de marzo de 2025.

4.3. Razonamiento de la STS 11 de marzo de 2025

El Alto Tribunal considera que el Tribunal Superior de Justicia de Galicia realiza una interpretación poco flexible de las facultades de los concejales para intervenir en los procesos contencioso administrativos. Para ello, en base a la STC 173/2004 antes referenciada, junto con la interpretación flexible del artículo 21.1.b) de la LJCA, que habilita a los miembros de la Corporación, como representantes populares elegidos por los vecinos, para impugnar tanto la actividad como inactividad del Ayuntamiento a la que pertenecen, fundado en el «*interés concreto que ostenta en el concreto funcionamiento de la Corporación*».

El Tribunal Supremo razona que la personación de dicho concejal tiene por objeto «*la consecuencia de un funcionamiento ajustado a Derecho de la Corporación Local como modo de lograr la satisfacción de las necesidades y*

aspiraciones de la comunidad vecinal, doctrina que es plenamente aplicable respecto del reconocimiento de la legitimación pasiva».

La Sentencia analiza asimismo el estatuto de los concejales, que implica, entre otros, la función de fiscalizar la acción de gobierno, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 140 de la CE, que presenta una doble dimensión: política, a través de los mecanismos previstos en la LBRL, y jurídica, *«que les habilita para ejercitar acciones judiciales, y personarse como parte code-mandada en el proceso contencioso administrativo, en el interés de procurar que sea efectivo el control encomendado a los Tribunales de Justicia conforme a lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución».*

En segundo lugar, el Tribunal Supremo realiza una amplia interpretación sobre el concepto de legitimación pasiva, aplicada a los cargos electos locales. En este sentido, destaca que debe conectarse con el principio de tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de la CE. A juicio del Tribunal *«...en su condición de miembros electos que integran la Corporación local, están legitimados para personarse en un proceso contencioso-administrativo entablado contra el Ayuntamiento del que forman parte, cuando de la estimación de las pretensiones deducidas puedan quedar afectados los derechos o intereses legítimos del mismo, en la medida que les ampare el título legitimador que se corresponde con el interés concreto de velar por el correcto funcionamiento de dicha Corporación, que resulta evidenciable en aquellos supuestos en que esté en riesgo la recta y regular gestión de la contratación pública, que incide lesivamente en la administración de los caudales o efectos públicos, susceptible de causar daños y perjuicios a la propia Corporación».*

El Tribunal Supremo resalta el carácter útil de la figura procesal de code-mandado en los miembros de las Corporaciones locales, ligado a la legitimación pasiva, que trae causa de la tutela de los intereses legítimos que dichos miembros ostentan, en su condición de representantes populares, de velar por el cumplimiento de la legalidad.

Por todo ello, estima finalmente el recurso del concejal, fijando una doctrina jurisprudencial al respecto, confirmando la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Pontevedra.

4.4. Análisis de la cuestión

La STS referenciada sienta una doctrina jurisprudencial cuyos efectos se observarán en el futuro.

Si bien es cierto que atribuye a los miembros corporativos la facultad de personarse en aquellas resoluciones que pudiesen afectar a su labor, favoreciendo la transparencia y participación de los mismos en todos aquellos procedimientos judiciales que se sigan en el seno del Ayuntamiento, plantea de igual forma un debate en cuanto a la forma y contenido de la cuestión.

Lo que sí parece adecuado indicar es que resulta razonable establecer una correlación entre la legitimación activa y la pasiva. Si con base en el artículo 63.1, b) de la LBRL, se admite la legitimación activa de los concejales para impugnar los actos y acuerdos de las Corporaciones locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, parece razonable que, a contrario, los concejales tengan legitimación para la defensa de los mismos acuerdos y actos, máxime cuando, como sucede en el caso analizado por la sentencia, la pasividad de la Administración o incluso su allanamiento puedan suponer, de facto, la infracción del ordenamiento jurídico. De ahí que no baste acudir, como hace la sentencia del TSJ de Galicia, a la posibilidad de que el concejal concernido pudiera impugnar el acuerdo de allanamiento, por ejemplo, cuando fácilmente se lograría el efecto perseguido otorgando plena legitimación para defender en el proceso principal la postura de la Administración u otra contraria a la misma que defendiera, objetivamente, los intereses de esta. Pero, además, esa postura, tal y como concluye el Tribunal Supremo, es acorde con un respeto al derecho a la tutela judicial efectiva ex artículo 24 de la CE. En segundo lugar que se equipara el concepto interés legítimo que se recoge en el artículo 21.1, b) de la LJCA con el derecho que asiste al concejal de velar el correcto funcionamiento de dicha Corporación. Y sentado que la propia LJCA determina que la posición del interesado no es sino la de un codemandado a todos los efectos, desaparecida la figura del coadyuvante, se revelan cuestiones complejas en orden, por ejemplo, al emplazamiento de los interesados o a la imposición de las costas procesales.

En relación con la primera cuestión, el reconocimiento de la legitimación pasiva supondrá que deberá comunicarse a todos los concejales la existencia de un litigio con el fin de que, si así lo desean, en ejercicio de sus funciones de defensa de la legalidad, puedan personarse como codemandados en el procedimiento, resultando afectados en el mismo. Esto supone la necesidad de que por parte de la Administración demandada se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la LJCA.

El Preámbulo de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa proclama la necesidad y el deseo de conseguir un equilibrio entre los derechos de los interesados y la calidad de las decisiones judiciales, con el objetivo, al mismo tiempo, garantizar la agilidad y celeridad de los procesos que se sigan, evitando excesivos formalismos. En este sentido, la nueva necesidad de comunicar a los miembros electos los procedimientos, junto con la posibilidad de personarse, podría tener como consecuencia la dilación de estos. Incluso la presencia de múltiples codemandados puede dar lugar a un más complejo manejo del proceso e incluso la proyección en el seno de este del debate puramente político, al margen de estrictos postulados jurídicos. En cualquier caso, este nuevo paradigma no puede ser obviado y parece adecuado sostener que la Administración demandada deberá comunicar a todos los concejales la existencia del proceso a los efectos prevenidos en los preceptos citados.

También genera dudas las costas que eventualmente pudieran imponerse a los que vieran desestimadas sus pretensiones. El artículo 139.1 de la LJCA regula las costas en los procedimientos contencioso administrativos, estableciendo que «*en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho*». Posibilidad de que sean varios, y numerosos, los litisconsortes puede ser un elemento distorsionador del derecho a la tutela judicial efectiva. La cuestión no tiene fácil solución desde la consideración de que los concejales intervinientes lejos de tener la condición de meros coadyuvantes, son parte pasiva del procedimiento a todos los efectos, con plena aplicación de lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA.

En el eventual supuesto de que, a la Administración como codemandada, se personasen una pluralidad de concejales, en ejercicio de su derecho de velar por el control de la legalidad, y eventualmente la parte demandante viera desestimadas sus pretensiones, las costas a las que tendría que hacer frente pudieran surtir un efecto disuasorio a la hora de la interposición de los recursos. Si bien el espíritu de las costas procesales descansa en el sometimiento de la buena fe de los litigantes, evitando que se formulen pretensiones con manifiesto abuso de derecho, la concurrencia de una pluralidad de codemandados (concejales) pudiera desalentar de forma manifiesta a los eventuales perjudicados que decidiesen acudir a la jurisdicción.

En idéntico sentido, en caso de que los concejales codemandados vieran desestimadas sus pretensiones, no se fija si corresponde al Ayuntamiento hacer frente a las costas procesales del mismo, o a los concejales a título particular. La LBRL, en su artículo 75.4 dispone que «*Los miembros de las Corporaciones locales percibirán indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo, según las normas de aplicación general en las Administraciones Públicas y las que en desarrollo de las mismas apruebe el Pleno corporativo*». Este precepto es objeto de desarrollo en el artículo 13.4 del ROF. De la interpretación conjunta y sistemática de los mismos nada se dice acerca de la asunción por la Administración de los gastos de abogado y procurador ocasionados a un cargo público en el ejercicio en sus funciones.

La cuestión fue tratada y resuelta en su momento por la STS 656/2002, de 4 de febrero, (ECLI:ES:TS:2002:656), en la que se reconoce el derecho de los miembros de las Corporaciones locales a ser indemnizados por los gastos de defensa y representación en juicio derivados de la imputación en causas penales por el ejercicio de sus funciones, bajo la concurrencia de determinados requisitos²⁷, y siempre que el resultado del proceso sea absolutorio. De lo

27 En el Fundamento Jurídico 3.º de la STS se recogen los siguientes requisitos:

«a) Que hayan sido motivados por una inculpación que tenga su origen o causa directa en la intervención del

establecido, se considera que cada concejal tendría que satisfacer los gastos procesales derivados de su condición como codemandante en dichos procesos, al no concurrir las situaciones a las que se ha hecho referencia.

Por ello, esta cuestión, entiendo, debe resolverse en el sentido de que los concejales actúan en defensa de un interés legítimo que les es propio, desde su consideración de miembros de la Corporación. No actúan por sustitución o en representación del órgano del que forman parte. En ese sentido es muy dudoso llegar a sostener la posibilidad de que pudieran repercutir los gastos habidos en defensa de ese interés en la propia Corporación. La cuestión, no obstante, parece dudosa o cuando menos tampoco sería aberrante sostener lo contrario.

Por último, otra cuestión de relevancia implica que la facultad de impugnación se ciñe únicamente a materia de contratación pública, objeto del procedimiento jurisdiccional seguido, o se extiende a las restantes materias de titularidad municipal que se adopten en el seno de la Corporación, como ocurre en el caso analizado en este trabajo sobre la legitimación activa, reconocida ex lege por vía del artículo 63.1.b) LBRL. En ese sentido, prima facie, no parece razonable establecer limitaciones en el ejercicio de la intervención restringiendo ésta a determinados procedimientos objetivamente identificados. La legitimación que se les confiere a los concejales está abierta a cualquier procedimiento.

miembro de la Corporación en una actuación administrativa o de otra índole realizada en el cumplimiento de las funciones atribuidas por las disposiciones aplicables a su actividad como tal miembro de la Corporación o en cumplimiento o desarrollo de acuerdos de los órganos de ésta. Estos gastos deben entenderse, en principio, que se trata de gastos generados con ocasión del ejercicio de sus funciones, pues la causa remota de la imputación penal radica en una conducta de estas características.

b) Que dicha intervención no haya sido llevada a cabo con abuso, exceso, desviación de poder o en convergencia con intereses particulares propios de los interesados o del grupo político o de otra índole al que pertenecen susceptibles de ser discernidos de los intereses de la Corporación, pues en tal caso la actuación no puede considerarse como propia del ejercicio de la función, sino como realizada en interés particular, aunque externa o formalmente no sea así.

c) Que se declare la inexistencia de responsabilidad criminal por falta objetiva de participación o de conocimiento en los hechos determinantes de la responsabilidad penal, la inexistencia de éstos o su carácter lícito. De haberse contraído responsabilidad criminal no puede entenderse que la conducta realizada lo haya sido en el ejercicio de sus funciones, sino abusando de ellas. De no haberse probado la falta de participación en hechos penalmente reprochables, aun cuando concurren causas subjetivas de exención o de extinción de la responsabilidad criminal, cabe estimar, en atención a las circunstancias, que los gastos de defensa no dimanarían del ejercicio de las funciones propias del cargo, dado que no puede considerarse como tales aquellas que objetivamente hubieran podido generar responsabilidad criminal.

De este principio general deben sin embargo excluirse aquellos supuestos en los que el proceso conduce a declarar inexistente la responsabilidad penal por causas objetivas ligadas a la inexistencia del hecho, falta de participación en él, o carácter lícito del mismo. En este supuesto, en efecto, el imputado lo ha sido por indicios creados por una apariencia falsa, a los que el ordenamiento Jurídico da incluso en algunos casos el tratamiento propio de un error Judicial objetivo. El carácter suficiente o no de la exculpación o absolución para determinar el carácter indemnizable de los gastos de representación y defensa debe ser apreciado en cada caso examinando las circunstancias concurrentes a tenor de las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales del orden Jurisdiccional penal».

V. Consideraciones finales

Los miembros de las Corporaciones locales, en su condición de representantes populares, en el ejercicio de las funciones de control de la legalidad que tienen atribuidas, ostentan legitimación, tanto activa como pasiva, para impugnar aquellos actos y acuerdos adoptados en el Ayuntamiento del que forman parte. El fundamento de dicha potestad se basa en la función de éstos de velar por el correcto funcionamiento de la Corporación, interés inherente a su condición de representantes, incluso en el caso de que no hayan intervenido en la adopción de aquellos.

La consideración de la legitimación de los miembros de las Corporaciones locales ha evolucionado normativa, jurisprudencial y doctrinalmente. Su ámbito se ha venido ampliando sobre la base del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, artículo 23.1 de la CE, así como desde la necesidad de facilitar y posibilitar un verdadero control de los órganos de gobierno municipal.

La STC 173/2004 supuso un cambio de paradigma en cuanto a la posibilidad de los concejales y diputados para impugnar aquellos actos y acuerdos que infrinjan el ordenamiento jurídico. El reciente reconocimiento de la legitimación pasiva por parte del Tribunal Supremo en la Sentencia de 11 de marzo de 2025 ha reforzado las funciones de control que los miembros de las Corporaciones locales tienen atribuida.

No obstante, la cuestión del reconocimiento de la legitimación de los miembros de los órganos colegiados plantea muchas cuestiones merecedoras de un debate serio y un análisis profundo. Sería deseable que normativamente se fijen criterios que resuelvan los problemas que puedan surgir, alguno de los cuales se han planteado en este trabajo.

VI. Bibliografía

BERMEJO VERA, J. *Práctica de la Administración Local*. 1.^a ed. Barcelona; Bosch; 2005.

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, JM. «Administración Local». En: Fernández Montalvo, R. *Derecho contencioso-administrativo avanzado*. Madrid. UNED; 2016: 1-18

BUESO CANO, J. «Problemas de la representación política en el ámbito municipal». *Revista del poder judicial*. 1998; (50): 59-78.

CABEZUELO VALENCIA, D. «La impugnación de actos de las entidades locales por los miembros corporativos a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». *La Administración Práctica*. 2014; (5).

- CANDELA TALAVERO, J.** *El control de la legalidad por el concejal disidente*. QD-L(Internet). 2023. (Citado el 10 de junio de 2025); (35): 104-20. Disponible en: (https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1580/08_CANDELA_P104_107_QDL_35.pdf)
- CANO MATA, A.** «Impugnación de acuerdos de las Entidades Locales por los propios miembros de la Corporación que no los hubieran votado favorablemente». *REVL*. 1984. (23): 286-87.
- CARBONELL PORRAS, E.** «Impugnación de acuerdos de las Entidades locales por los propios miembros de la Corporación que no los hubieran votado favorablemente». En: Sosa Wagner, F. (Coordinador). *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Tirant Lo Blanch; 2000: 613-28.
- CARBONELL PORRAS, E.** «El conflicto interadministrativo local: novedades en la LRRL y en la LJCA». *Justicia Administrativa*; 2000.(1): 149-62
- CARBONELL PORRAS, E.** «El "interés concreto" de los concejales "en el correcto funcionamiento de la Corporación Local" como título de legitimación». *RAP*. Madrid. 2005. (168):187-213.
- CARBONELL PORRAS, E.** «Artículo 63». En: Rebollo Puig, M, Izquierdo Carrasco, M. (Coordinadores). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*. 2.ª ed. Madrid. Tirant Lo Blanch; 2007. 1507-24.
- CHÁVES GACÍA, JR.** «Paso firme admitiendo la legitimación de los concejales como codemandados en materia de contratación pública». *Blog DelaJusticia.com*. 24 de marzo de 2025. (Consultado el 5 de junio de 2025). Disponible en: <https://delajusticia.com/2025/03/24/paso-firme-admitiendo-la-legitimacion-de-los-concejales-como-codemandados-en-materia-de-contratacion-publica>
- FANLO LORAS A.** *Fundamentos constitucionales de autonomía local: El control sobre las Corporaciones Locales. El funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*. 1.ª ed. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 1990.
- FERRER.L.** *El Supremo crea nueva jurisprudencia: los concejales pueden intervenir como codemandados en procedimientos contencioso-administrativos*. 2025. (Consultado el 5 de junio de 2025). Disponible en: <https://luisferrer.abogado/el-supremo-crea-nueva-jurisprudencia-los-concejales-pueden-intervenir-como-codemandados-en-procedimientos-contencioso-administrativos/>
- LAFUENTE BENACHES, MM.** «La legitimación para impugnar actos y disposiciones administrativas después de la Constitución». *REDA*. 1984; (42): 453.

- LÓPEZ DE LERMA I LÓPEZ J.** «La labor de control y de impulso político en los ayuntamientos. La Ley» *Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*. 2002;(2):1807-15.
- MARTÍNEZ MORALES, J.** «El Régimen jurídico de los recursos de los concejales y diputados provinciales contra actos de sus Corporaciones, en la Ley 7/1985». *REDA*. 1984; (43): 525-34.
- NAVARRO BERDEJO, V.** «Revisión e impugnación de la actuación administrativa local». *Cuadernos de derecho judicial*. 1995. (29): 335-418.
- POZO BOUZAS, E.** «Los recursos administrativos en el marco de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas». *Especial referencia al ámbito local. Revista de Derecho Local*. 2016. (43).
- REYES MONTREAL, J.M.** *Nuevo sistema de impugnación de las Resoluciones de la Administraciones Local, Estatal y Autonómica*. La Ley. 1987 (1756): 5.
- SÁNCHEZ CORDERO, A.** *La defensa jurídica de la administración local. Manuales de Formación Continuada*. 2007 (44): 661-789.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, E.** *Legitimidad de Concejales que actúa como codemandado. Resumen de la STS de 11 de marzo de 2025, rec. 1069/2022*. La Ley (Internet). 2025 (5358). (Consultado el 1 de junio de 2025). Disponible en: <https://elconsultor.aranzadilaley.es/Content/Documento.aspx?params=H4slIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAiMzCyMLY7Wy1KLizPw8WyMDI1MDYyNTkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAPbC3klIAAAWKE>
- SANZ RUBIALES, I.** «La impugnación de actos locales por los miembros de la Corporación: de la legitimación *ex lege* a la legitimación *ultra legem*. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 173/2004, de 18 de octubre». *REALA*. Septiembre 2004-abril 2005; (296-297): 231-50.
- ÚBEDA TARAJANO, F.** «El nuevo régimen jurídico de impugnación de actos y acuerdos de las corporaciones locales por los miembros disidentes tras la STC 173/2004, de 18 de octubre». *REALA*. 2008; (307): 185-200.
- UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D.** «Controles». En: Velasco Caballero, F. (Director). *Tratado de Derecho Local*. 2.^a ed. Madrid. Marcial Pons; 2021. 665-708.

ANÁLISIS DE LA ACTUALIDAD JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN RELATIVA AL MANTENIMIENTO DE LAS VÍAS PÚBLICAS

Raquel Casas Santomé

Magistrada del Juzgado Contencioso-administrativo n.º 1 de Vigo

Sumario: I. Principios generales de la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. II. Responsabilidad Patrimonial en relación al mantenimiento de las vías públicas peatonales. 2.1. Daños antijurídicos. 2.2. La conducta del perjudicado. III. Responsabilidad Patrimonial en relación al mantenimiento de vías destinadas a la circulación de vehículos. 3.1. Daños antijurídicos. 3.2. Presencia de sustancias deslizantes o similares en la calzada. 3.3. Presencia de animales en la calzada. 3.4. Responsabilidad por falta de vigilancia o tolerancia con los infractores. IV. Daños ocasionados por terceros y fuerza mayor exoneradora de responsabilidad. 4.1. Daños ocasionados por terceros. 4.2. Fuerza mayor como causa excluyente de la responsabilidad.

I. Principios generales de la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas

El considerable aumento de la actividad de los poderes públicos ha traído consigo indudables beneficios, pero también ciertos perjuicios que, en ocasiones, no tienen por qué ser soportados por los ciudadanos. Para estos supuestos deben establecerse los mecanismos de reparación necesarios que permitan imputar a los poderes públicos la responsabilidad patrimonial que, en su caso, puedan corresponderles.

Al respecto, establece la Constitución de 1978 en su artículo 106.2 que «los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o dere-

chos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

Actualmente la responsabilidad de todas las Administraciones Públicas viene regulada en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público en los artículos 32 a 37.

El principio de responsabilidad se recoge en el artículo 32 de la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público en los siguientes términos: «Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley». Añade que «La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización».

Las características fundamentales de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas son dos: es una responsabilidad directa, lo que significa que la Administración no responde subsidiariamente; y es una responsabilidad objetiva, que, a diferencia de la tradicional responsabilidad subjetiva propia del Derecho Civil, no requiere culpa o ilegalidad en el autor del daño.

El fundamento de la exigencia de responsabilidad a la Administración Pública es el de las consecuencias del Estado de Derecho que imponen la sumisión de la Administración Pública al ordenamiento jurídico, como cualquier otro sujeto de Derecho.

El tema de la responsabilidad es, al decir de Hariou, uno de los pilares fundamentales, junto con el sistema contencioso-administrativo, en la construcción del Derecho administrativo como un Derecho garantizador.

Evidentemente, también se fundamenta en el principio de solidaridad, en cuanto no sería justo que un solo sujeto lesionado tuviera que hacer frente a las consecuencias lesivas de los actos de los Poderes Públicos. La responsabilidad administrativa implica la repercusión del daño causado en toda la colectividad a través de los ingresos públicos con los que se nutre la Hacienda de los Entes Públicos, que deben hacer frente a la indemnización u obligaciones que se derivan de la responsabilidad.

En definitiva, el fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración se encontraba inicialmente en el ejercicio ilegal de sus potestades o en la actuación culposa de sus funcionarios, por lo que se configuraba con carácter subsidiario; pero actualmente, y sin perjuicio de admitir en algunos supuestos otros fundamentos, se considera que si la actuación administrativa tiene por objeto beneficiar, con mayor o menor intensidad a todos los ciudadanos, lo justo es que si con ello se causa algún perjuicio, éste se distri-

buya también entre todos, de forma que el dato objetivo de la causación de una lesión antijurídica por la actuación de la Administración constituye ahora el fundamento de la responsabilidad de la misma.

La responsabilidad patrimonial de la administración se basa en la idea de que no es preciso el requisito de la culpa para el surgimiento de la responsabilidad, lo que hace de la responsabilidad de la Administración un sistema de responsabilidad objetiva o por el resultado. Es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla con que se haya producido un daño efectivo y evaluable económicamente e individualizado; la consecuencia de que la responsabilidad sea objetiva es que no es menester demostrar que los titulares o gestores de la actividad administrativa hayan actuado con dolo o culpa, ni es necesario demostrar que el servicio público haya actuado de manera anómala, pues hay obligación de indemnizar aún en los casos de funcionamiento normal del servicio público¹.

La conclusión fundamental de la nota de objetividad de esta forma de responsabilidad es que el daño producido por el funcionamiento del servicio público debe ser antijurídico; y lo será en los casos en que el riesgo inherente a la utilización de dichos servicios públicos debe haber rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social².

La jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo (Sala 3.ª), resumida en sus sentencias de 14 de noviembre de 2011 (recurso 4766/2009) y de 7 de octubre de 2011 (recurso 4320/2007), ha establecido que la viabilidad de la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere acreditar: 1.º) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. 2.º) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. 3.º) Ausencia de fuerza mayor. 4.º) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La misma jurisprudencia insiste al respecto en que, «*no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa*». Y en esa misma línea incide en que la viabilidad de la responsabilidad patrimonial de la Administración exige la antijuridicidad del resultado o lesión

1 MIR PUIGPELAT, ORIOL. *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria, organización, imputación y causalidad*. Civitas. 2000. p. 32.

2 Sentencia del Tribunal Supremo del 21 de abril de 2005 (recurso 5305/2001).

siempre que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. Así reitera que *«es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público»*. Y que *«la responsabilidad de las administraciones públicas es objetiva al residenciarse en el resultado antijurídico, pero sin que se constituya la Administración en aseguradora universal»*. Por su parte las Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (recurso 10231/2003) y 09 de diciembre de 2008 (recurso 6580/2004), señalan que la prueba de la relación de causalidad corresponde al que solicita la indemnización.

Uno de los supuestos más comunes en los que se genera la responsabilidad de las Administraciones Públicas en el ámbito local es el relativo a los daños causados a los particulares debido a un mal mantenimiento de las vías públicas; en este ámbito se pueden causar daños tanto a los propios peatones que circulan por las aceras o vías peatonales, como a los vehículos —tanto vehículos a motor, como otro tipo de vehículos, como pueden ser las bicicletas o patinetes, de uso muy extendido en los últimos años— por el deficiente estado de las calzadas.

No obstante, debe tenerse en cuenta que no cualquier defecto de las vías públicas puede dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración y que no basta, para dar lugar a la misma, con constatar la existencia de las deficiencias alegadas; es preciso, además, abordar si la Administración ha cumplido con la obligación que le es exigible, obligación que debe valorarse en el marco de unos límites exigibles, el denominado estándar mínimo exigible al servicio público de mantenimiento de las vías públicas.

En relación a estos supuestos de responsabilidad, puede partirse de tres premisas básicas según lo declarado por los correspondientes Consejos Consultivos, siguiendo una reiterada jurisprudencia y doctrina:

- La obligación de la Administración Local de garantizar una adecuada pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas no puede entenderse en términos absolutos, en el sentido de exigir de la Administración una conducta tan exorbitante que le obligue a corregir cualquier deficiencia del pavimento por insignificante que ésta sea. El cumplimiento o no de aquella obligación sólo podrá determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que sólo si la Administración no ha actuado conforme a dicho estándar podrá apreciarse responsabilidad patrimonial.
- Para determinar el estándar mínimo exigible al servicio público de mantenimiento de las vías públicas urbanas ha de valorarse, funda-

mentalmente, la ubicación y circunstancias de la propia vía, ya que la diligencia exigible al Ayuntamiento será mayor, por ejemplo, en zonas muy transitadas que en aquellas con escasa afluencia de gente o no destinadas al paso de personas.

- El funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible, y por ende conllevará responsabilidad de la Administración, cuando las deficiencias del pavimento tienen entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial. Por el contrario, los daños sufridos en una caída no serán antijurídicos cuando ésta se produzca a consecuencia de un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, puesto que no puede pretenderse que la totalidad de las aceras o calzadas de las vías públicas urbanas estén en un absoluto alineamiento, totalmente rasantes y carentes de la más mínima irregularidad.

Pasamos ahora a examinar los diferentes supuestos de responsabilidad patrimonial en relación al mantenimiento de las vías públicas, así como los supuestos que pueden dar lugar a la exoneración de dicha responsabilidad.

II. Responsabilidad patrimonial en relación al mantenimiento de las vías públicas peatonales

2.1. Daños antijurídicos

Uno de los dos grandes supuestos generadores de responsabilidad patrimonial para las Administraciones Públicas en relación a los particulares es el de las caídas de peatones al deambular por las vías públicas. En esta materia, debe partirse de la idea del principio de confianza de los peatones en las condiciones de seguridad de las aceras por las que transitan, por lo que «será apreciable la constatación de un inadecuado estado de conservación de aquellas vías cuando se traduzca en la existencia de obstáculos no apreciables con el empleo de la diligencia exigible»³.

A los efectos de determinar cuál es la entidad que tiene que tener el defecto para generar responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, el requisito más relevante a analizar es la antijuridicidad del daño, es decir, que se trate de daños que los particulares no tengan «el deber jurídico de soportar»⁴.

3 Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León n.º 298/2013. Disponible en <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/mobiliario-urbano/2013/dictamen-298-2013>.

4 GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*. 2006. Civitas. p. 435.

En este sentido, el carácter antijurídico del daño ha sido definido con carácter general, por el Tribunal Supremo señalando que *«(...) para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable⁵»*.

A los efectos de valorar la antijuridicidad del daño se han de tener en cuenta las circunstancias concurrentes en la caída y, especialmente, las relativas a: las dimensiones del obstáculo o la potencialidad de producir un resultado dañoso a los peatones (y, en este sentido, si ya se habían producido antes, o después de la caída, y antes de que se hubiera reparado el defecto, otras caídas o tropiezos en el mismo lugar), la posibilidad de que el obstáculo pudiera ser previamente advertido por los peatones o se encontrase debidamente señalizado, y las circunstancias climatológicas. También ha de ser valorado si la Administración tenía previo conocimiento de la existencia del defecto u obstáculo o no.

En relación a la primera cuestión lo primero que ha de valorarse son las dimensiones del obstáculo. Así, una baldosa levantada de la regularidad de la acera, de unos escasos centímetros, no tiene potencialidad para producir un tropiezo por parte de una persona, sin la concurrencia de otras circunstancias, imputables o no la Administración, tal y como resulta de la praxis judicial. Así los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas, en línea con la jurisprudencia, vienen considerando que las deficiencias en el pavimento de aceras son insignificantes y no suponen un incumplimiento del estándar de seguridad exigible cuando el desnivel oscila entre 0 y 2 centímetros.

Cuando la entidad del desperfecto es superior, o incluso cuando en el propio expediente la Administración no ha probado la mínima entidad del defecto, la responsabilidad corresponde a la Administración titular del servicio viario.

En segundo lugar, como cuestión enlazada con la anterior, no solo deben tenerse en cuenta las concretas dimensiones del obstáculo, sino su potencialidad de causar daños a los peatones. En relación a esta cuestión, es muy relevante si la baldosa se encontraba simplemente levantada, pero estaba fija al pavimento, o, por el contrario, era móvil u oscilante. En este último caso el obstáculo tiene muchas más probabilidades de causar daños que sean antijurídicos: por una parte, por la peligrosidad del obstáculo en sí mismo, pues ya no tiene la potencialidad de producir un mero tropiezo, sino el des-

5 Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2006 (recurso 1988/2002).

equilibrio de la persona que lo pisa cuando camina por la acera, y, de forma imprevisible ésta se mueve variando la posición corporal de la persona; y por otra, porque el carácter móvil del obstáculo es imposible de prever hasta el mismo momento en que la persona que camina por la acera, lo pisa.

Es también muy relevante a la hora de determinar el carácter antijurídico del daño, la posibilidad de que el defecto pudiera ser previamente advertido por el viandante. Así, en aquellos obstáculos de muy grandes dimensiones, si bien pudiera parecer que siempre tendrían el carácter de antijurídicos como consecuencia de lo anteriormente expuesto, puede no ser así ante el hecho de los mismos podían ser fácilmente advertidos y esquivados por los peatones. Ha de valorarse, pues la visibilidad que había en el día que se produjo el daño, el color y las dimensiones del obstáculo a los efectos de poder ser fácilmente advertido, la anchura de la acera y la posibilidad de pasar por otra zona libre de obstáculos. De manera que, si el perjudicado tenía que haber advertido, con una mínima diligencia, la presencia del obstáculo, esta circunstancia puede privar al daño de su carácter antijurídico.

El Consejo de Estado y la jurisprudencia han declarado en múltiples ocasiones que «la deambulación y el desplazamiento conllevan naturales riesgos de caídas que son —en primer lugar— imputables a las personas que los verifican», debiendo tener en cuenta para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración si los eventuales desperfectos que pudieran existir en la vía pública resultaban visibles y evitables con un mínimo de diligencia por parte del interesado, en cuyo caso no cabría apreciar dicha responsabilidad. A tal efecto, se han valorado las circunstancias concurrentes al tiempo de producirse el siniestro, las características de la acera (por ejemplo, si su anchura permitía circular por otro lugar distinto de aquel en el que se encontraba el desperfecto), la actuación del propio accidentado, la existencia de accidentes previos o la adopción de medidas posteriores al accidente que lo hubieran hecho menos probable⁶.

El Consejo de Estado se ha pronunciado también en numerosas ocasiones sobre las dimensiones y características que deben tener los defectos para apreciar su carácter antijurídico. Así, a los efectos de valorar el cumplimiento del estándar del servicio público viario, ha distinguido entre percances en los que la caída se ha producido como consecuencia de defectos o deterioros en el pavimento que son ostensibles y manifiestos; los ocasionados por inestabilidad del pavimento derivada por ejemplo de la existencia de baldosas sueltas; y aquellos en los que la causa del accidente es el tropiezo con un desnivel del pavimento o de alguno de sus elementos con respecto a la rasante.

En el primero de los supuestos se ha apreciado con carácter general la existencia de responsabilidad patrimonial, al considerar que se ha incumplido de forma clara, dada la entidad del desperfecto, la obligación de mantener el

6 Dictamen del Consejo de Estado n.º 1637/2024.

pavimento en condiciones adecuadas para el tránsito y seguridad peatonal, si bien en determinados casos aquella responsabilidad ha sido moderada por la falta de diligencia del perjudicado.

En el segundo se ha señalado, igualmente con carácter general, que la existencia, por ejemplo, de varias baldosas sueltas, y por tanto oscilantes, constituye una deficiencia en la acera que conlleva un riesgo oculto para los peatones, cuya peligrosidad puede no ser apreciable a simple vista empleando la diligencia media exigible a una persona en su caminar, lo que determinaría igualmente la existencia de responsabilidad patrimonial.

En el último de los casos, se ha considerado que la responsabilidad de la Administración depende de la entidad del desnivel. Así, se entiende que las deficiencias en el pavimento de aceras son insignificantes y no suponen un incumplimiento del estándar de seguridad exigible cuando el desnivel existente oscila entre 0 y 2 centímetros, aunque, en atención a las circunstancias concretas del caso, el Consejo Consultivo ha estimado insignificantes o de poca relevancia desniveles cuya sobreelevación máxima era de 2,5 centímetros. Sin perjuicio del criterio general, ha apreciado una concurrencia de las responsabilidades de la Administración y el perjudicado en caídas producidas en los pasos de peatones a causa de un deterioro, incluso no muy grave en el pavimento, al unirse la falta de diligencia del peatón con la de la Administración en su deber de conservación preferente de dichos pasos.

Cabe hacer referencia también a la influencia que pueden tener las condiciones climatológicas; estas pueden tener incidencia como causa de fuerza mayor que operaría exonerando de responsabilidad a la Administración (cuestión que será examinada más adelante), o bien como elemento más a tener en cuenta a la hora de determinar el estándar de calidad exigible al dominio público viario, en relación los materiales con los que se construyen las vías públicas, de manera que estos no se conviertan en superficies resbaladizas con la lluvia.

Así, el hecho de que un determinado material empleado para pavimentar una vía peatonal sea resbaladizo cuando llueve, implicaría un incumplimiento del estándar de seguridad exigible al pavimento público viario que generaría responsabilidad patrimonial para la Administración en caso de materializarse el daño derivado del riesgo creado por el defecto.

Así se ha pronunciado el TSJ de Galicia, resolviendo un supuesto relativo a una reclamación de responsabilidad patrimonial contra una Administración municipal por daños sufridos a consecuencia de una caída en la zona del piso de madera de un paseo marítimo⁷. Señala la Sentencia que dicha caída «se produjo —según la apreciación de la juez de instancia— por el estado resbaladizo y deteriorado del espacio por el que ella transitaba en compañía de otras personas; añadiendo después en el apartado A) del cuarto que en tal

7 Sentencia de 30 de abril de 2014, (recurso 7003/2014).

accidente no había intervenido fuerza mayor ni comportamiento negligente —se supone, por parte de la demandante—, y que había quedado acreditado que en ese momento estaba el suelo mojado por las lluvias caídas —según el propio informe de Mapfre— y que en esas condiciones el suelo se encontraba resbaladizo —según los testigos y la pericia—, y también que no existía en el momento del accidente ninguna señal que advirtiera del peligro; señal que sí posteriormente fue colocada por el Ayuntamiento —según declaraciones de testigos—; así como que no existían otras vías alternativas para acceder a la carretera del Castro —según testigos—, y que, por último, en la zona donde se produjo la caída había algunas tablas de madera rotas y hundidas».

En relación al previo conocimiento por parte de la Administración de la existencia del obstáculo, ha de partirse de que, como consecuencia del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, no es exigible que la Administración conociese previamente de la existencia del obstáculo. No obstante, el hecho de que ésta fuera conocedora de la existencia del mismo, y no reaccionase con rapidez para la señalización del obstáculo y para su reparación, es una circunstancia a valorar a la hora de determinar la antijuridicidad del daño. Así pues, si la Administración Pública tenía conocimiento de la existencia de un defecto en la vía pública, y no lo repara, y, con posterioridad se producen nuevos daños a los particulares como consecuencia de la existencia de ese defecto, ello supone un plus de antijuridicidad, que aumenta considerablemente las posibilidades de apreciar la concurrencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Todos estos requisitos se han ido sentando por la propia jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, diciendo que: «(...) con carácter general, una caída derivada de un tropiezo en un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles entraña un daño no antijurídico, que debe soportar el administrado desde el mismo momento que participa del servicio público de aceras o calzada, porque no se puede pretender que la totalidad de aceras o calzadas de un casco urbano se encuentren absolutamente perfectas en su conservación y rasante (mayormente en el actual momento económico, con escasez de recursos), estando a cargo de quien lo sufre el daño que se produce como consecuencia de los riesgos generales de la vida inherentes al comportamiento humano, debiendo soportar los riesgos de una eventual falta de atención o cuidado en la deambulación por lugares de paso, como indican las SSTs de 17 de julio de 2003 y 22 de febrero de 2007, toda vez que la vía pública no está exenta de peligros para el peatón y si cualquier bache, desconchado, humedad, pendiente... se entiende causa eficiente para la producción del daño se estaría convirtiendo a la Administración (normalmente la Local) en aseguradora universal de todo evento dañoso producido en su término municipal, el obstáculo que se dice originador de la caída no parece susceptible de originarla sin el actuar desatento de la víctima, tropiezo fortuito, condiciones psicofísicas de la accidentada..., y, aún con deficiente conservación de la acera o calzada por la Administración, el necesario

autocontrol en la deambulación excluye la responsabilidad de la Administración en los casos en que el desperfecto u obstáculo fuera fácilmente aplicable o conocido por el peatón por ser persona con vinculación en la zona o de mínima entidad que impida apreciar su capacidad para ocasionar daños en condiciones normales»⁸.

2.2. La conducta del perjudicado

La antijuridicidad del daño de la que deriva la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no solamente se determina en relación a las condiciones objetivas concurrentes en el momento en que se produjo el daño, sino que, como puede deducirse de las Sentencias anteriormente citadas, es muy relevante la conducta de la propia persona que ha sufrido el daño.

Así, es causa excluyente de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas el hecho de que la única causa del daño haya sido la propia desatención de la víctima al deambular por la acera, o el hecho de hacerlo en condiciones incorrectas; de manera que, de haber prestado una mínima atención, el perjudicado no hubiera sufrido el daño.

Resulta relevante a estos efectos el hecho de que el lugar donde se ubica el defecto sea un lugar frecuentado por el perjudicado; si lo es, puede entenderse que este debía razonablemente conocer la existencia del defecto —si ya existía en el lugar desde hacía tiempo— y esta circunstancia puede tenerse en cuenta para determinar la exoneración de la Administración.

También puede producirse una concurrencia de responsabilidades, pues cuando la culpa es concurrente —en cuanto que aun sin romper el nexo causal el actuar de la víctima afecta la producción de la lesión— debe valorarse la incidencia de dicha culpa a fin de moderar y atemperar la posible responsabilidad administrativa. En este sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (recurso 10231/2003) que reitera que *«es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido, aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público»*.

En relación a ambas posibilidades se ha pronunciado el TSJ de Galicia. Por una parte, apreciando la conducta de la víctima como causa excluyente de la responsabilidad de la Administración, se ha pronunciado en su Sentencia de 16 de octubre de 2019 (recurso 203/2019) diciendo que *«no se puede pretender que una vía pública de un municipio se mantenga impoluta y cuidada cuál*

8 Sentencia de 14 de abril de 2021 (recurso 19/2019), entre otras.

si se tratase del pasillo de una vivienda, ni que la Administración asuma las obligaciones de una aseguradora universal. Menos aun cuando el accidente debe achacarse a la distracción, torpeza u otra maniobra anómala por parte de la demandante (...).».

Por otra parte, moderando la responsabilidad de la Administración por concurrencia de la conducta de la víctima, se ha pronunciado, entre otras, en su Sentencia de 30 de abril de 2014, (recurso 7003/2014) afirmando que *«Aun así, y dentro de la natural dificultad de apreciación de un problema como éste, discrepamos razonablemente de las apreciaciones de la sentencia contenidas en la última parte del apartado A) relativas a la afirmación de que la actora no contribuyó en modo alguno a la caída con su conducta, por el hecho de llevar el calzado y seguir un paso adecuado, lo que desplazaría toda la responsabilidad de lo acaecido a la Ad. Municipal, porque, según la doctrina mantenida por la Sala al respecto,—entre otras, Sentencias de los recursos de apelación 7019/12, 7040/12, 7039/13, 7084/13, y 7106/13— hay que ser también muy exigentes con el deber de diligencia y cuidado que también han de observar los que utilizan las vías o paseos públicos, prestando especial atención a todas las circunstancias y situación de los espacios por los que transitan para precaverse de cualquier deficiencia, obstáculo, desnivel o cualquier otro elemento o circunstancia peligrosa que pudiera existir en el suelo, así como el grado de adherencia de éste a su paso, siempre que todo ello fuese perceptible y apreciable de acuerdo con las circunstancias del caso en cuanto a visibilidad, capacidad de percepción de un posible obstáculo o dificultad en el tránsito, de acuerdo también con unos estándares de diligencia media, etc., a lo que entendemos que tampoco se atuvo en este caso la peatón accidentada, pues el suelo de madera estaba mojado, su estado resbaladizo, en una zona de bajada, era hasta cierto punto previsible, y, sobre todo, la zona de hueco en el plano de los ensamblajes de madera estaba a la vista, lo que, en conjunto, y como contrapunto a las circunstancias anteriormente dichas respecto a la importancia de las deficiencias en el paseo determinantes de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, entendemos que justifica un juicio de valor de culpa concurrente o compartida en igual porcentaje por parte de la actora en el resultado producido, con la consecuencia ineludible de que la indemnización procedente sea rebajada a la mitad».*

Relacionado con la conducta del perjudicado, y a la especial atención que debe prestar, debe tenerse en cuenta también que son supuestos de hecho que no generan responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas aquellos supuestos de caídas que no se producen en lugares que, aunque localizados en la acera, no están propiamente destinados al tránsito.

Un ejemplo de este tipo de obstáculos pudieran ser los alcorques donde se sitúan los árboles de adoran los bordes de las aceras. Se entiende, en estos supuestos, que las caídas producidas por tropiezos contra tales obstáculos no implican una infracción del deber de la Administración Pública de mante-

ner las aceras en condiciones óptimas para el tránsito; pues, por una parte, tales elementos se ubican en zonas de la acera que no están destinadas a que los peatones transiten por ellas, y por lo tanto, se les exige un plus de atención al circular por esa zona de la acera; por otra, los mismos son fácilmente perceptibles por los viandantes, pues son de grandes dimensiones, están hechos de un material distinto al del resto de la acera, y se ubican en la zona lateral de la misma, siendo fácilmente esquivables; finalmente, no cabe hablar en estos casos de un deficiente mantenimiento de la acera por parte de la Administración Pública.

Por el contrario, sí se encontrarían cubiertas por la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas las caídas producidas a consecuencia de obstáculos colocados temporalmente por la propia Administración, situados en zonas de tránsito. Puede citarse el ejemplo de una caída producida contra una torre de sonido situada en una plaza peatonal, al tropezarse el peatón contra uno de sus pies, que no se encontraba debidamente señalizado. En este caso, al encontrarse el obstáculo situado en una zona normalmente destinada al tránsito peatonal, siendo difícil de advertir los pies de la misma por parte de los viandantes, al no encontrarse debidamente señalizados, deben dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración a consecuencia de la creación de una situación de peligro que los peatones no tenían el deber jurídico de soportar.

III. Responsabilidad Patrimonial en relación al mantenimiento de vías destinadas a la circulación de vehículos

3.1. Daños antijurídicos

En este caso, al igual que en la responsabilidad patrimonial producida por caídas de peatones, ha de concretarse cuándo los daños producidos tienen el carácter de antijurídicos, de manera que determinen la obligación de la Administración de responder de ellos.

Al respecto, el punto de partida ha de ser lo dispuesto en la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial⁹, que dispone que «1. *Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación*».

⁹ Artículo 57 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Por otra parte, a lo dicho añade la Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia, que *«La explotación del dominio público viario comprende las operaciones de conservación y mantenimiento, así como todas las acciones encaminadas a su defensa, mejor uso y aprovechamiento. 2. La conservación y mantenimiento del dominio público viario comprende las actividades necesarias para preservar el estado de sus bienes y mantener la vialidad de la red de carreteras»*.

Por lo tanto, corresponde al titular del dominio público viario la obligación de mantener las vías públicas en condiciones de servir adecuadamente al uso al que se destinan, que no es otro que la circulación con la seguridad necesaria, de los vehículos a motor. El daño será, pues, antijurídico cuando se produzca a consecuencia del incumplimiento de este deber de mantener las carreteras en condiciones de permitir la circulación de vehículos a motor con plena seguridad.

La regla general es que cuando se producen daños en los vehículos, debidos a la existencia de un bache en la calzada, cuando estos circulan en condiciones de normalidad —que normalmente suelen consistir en daños en los neumáticos de los vehículos o en las zonas bajas de estos—, se derive la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En estos casos no son tan relevantes las dimensiones del bache o defecto de la calzada como lo son en los supuestos de caídas de peatones; y ello en atención a la circunstancia de que, si por el hecho de circular el vehículo sobre la calzada en condiciones normales, se le produce un daño, existirían pocas dudas sobre el hecho de que el daño padecido se debe al mal estado de la vía.

Un supuesto diferente sería aquél en el que, a consecuencia del defecto de la vía, se perdiese el control del vehículo y se produjese un siniestro; supuesto en el cuál debería acreditarse si el desperfecto tenía la entidad suficiente para provocar dicha pérdida de control y ser la causa eficiente del siniestro. Habría pues, que acreditar la relación de causalidad entre el defecto y el resultado producido ante la posibilidad de diversas causas de dicho siniestro.

En ambos casos, para que la Administración Pública titular de la vía pudiera quedar exonerada de responsabilidad, tendría que acreditar que en su actuación de mantenimiento y conservación en buen estado de uso de esa vía, ha actuado de acuerdo con lo que la jurisprudencia llama *«estándares razonables de rendimiento»*, y demostrar que ha aplicado la oportuna vigilancia o ha realizado las correspondientes tareas de mantenimiento (conservación), en términos periódicos, de manera que no le sea achacable una desatención al deficiente estado de conservación que pueda haber generado el daño.

Respecto a la existencia de obstáculos en la calzada que puedan ocasionar un peligro, puede responder la Administración en aquellos casos en que no existe una señalización adecuada del obstáculo.

Así ocurre, por ejemplo, en los casos en que una vía de tren cruza la calzada, de manera que existe la posibilidad de que las ruedas de las bicicletas o de las motos se queden enganchadas en la misma. Las vías del tren

constituirían un elemento de alta peligrosidad para motos y bicicletas, que obliga a la Administración competente a adoptar medidas precautorias para evitar accidentes, además de indicar la existencia de las vías, con carteles de advertencia o señales de algún tipo, bien visibles.

Otro supuesto de obstáculos en la carretera podría ser el de las colisiones con bolardos. Así, en los casos en que estos no han sido debidamente colocados u obstaculizan la circulación, las maniobras de giro, o se encuentran en lugares difícilmente perceptibles (por su altura, color o ubicación), las colisiones producidas contra los mismos podrían dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración, en caso de quedar acreditado que estos suponen un peligro para la circulación de los vehículos.

Finalmente, cabe hablar también con carácter general como supuestos generadores de la responsabilidad patrimonial de la Administración en la circulación de vehículos, de aquellos en que se produce un defecto de señalización, de aquellos casos de ausencia de alumbrado y de los casos de existencia de un peligro sin señalización o advertencia ¹⁰; o de falta de guardarraíles a la salida de la autopista con curva cerrada y peligrosa ¹¹; sin que la mera colocación de carteles o señales de peligro exima de responsabilidad a la Administración, sino con carácter provisional ¹². También se produce en los supuestos de irregular funcionamiento de los semáforos ¹³.

3.2. Presencia de sustancias deslizantes o similares en la calzada

Esta situación no es plenamente asimilable a la que se acaba de explicar; así, frente a la existencia de baches en la calzada que es debida a una falta de mantenimiento y reparación de la vía, la presencia de sustancias deslizantes en la misma es una situación que se produce con carácter circunstancial, debida a un derrame de las mismas que se haya producido en un momento determinado.

En relación a esta cuestión ha de distinguirse dos supuestos: aquellos en que la sustancia derramada lo ha sido por parte de la Administración Pública o las empresas concesionarias que para ella prestan servicios; y aquellos en que se desconoce el causante del daño o se sabe que ha sido un tercero particular.

En el primer caso, ha de reconocerse con carácter general la responsabilidad de la Administración Pública, como consecuencia de la creación de un riesgo para la circulación que le es imputable a la misma.

10 Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1990 (recurso 12568/1990).

11 Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 2002 (recurso 8798/2002).

12 Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1990 (recurso 56/1989).

13 Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1998 (recurso 6662/1998).

No obstante, es necesario en todo caso acreditar que la causa del siniestro fue efectivamente la presencia de la sustancia deslizante en la calzada, y no otros factores. En este sentido, puede destacarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002 (recurso 3938/1998), en la que se llega a la conclusión de que no existió una conexión causa efecto entre el estado del firme de la carretera y el accidente mismo, pues las manchas de aceite que se encontraban en el lado izquierdo de la carretera por donde el vehículo del reclamante efectuó, a exceso de velocidad, una maniobra de adelantamiento, no eran extraordinarias ni recientes, sino las normales que se encuentran en todas las carreteras, y, en especial, en la carretera en que se produjo el accidente —en atención al trazado sinuoso y pendiente de la carretera, que obliga a los vehículos pesados a circular a velocidades cortas, lo que provoca salpicaduras de aceite y combustible que se van secando con el tiempo—.

En el segundo caso, habrá de examinarse las circunstancias concurrentes para poder determinar si existe algún tipo de responsabilidad imputable a la Administración. La circunstancia más importante a tener en cuenta es el tiempo de tardanza de la Administración desde el momento en que es conocedora de la presencia de las sustancias deslizantes que provocan un peligro para la circulación, hasta el momento en que se adoptan medidas de advertencia para los conductores que circulan por el lugar y que se restablece la seguridad de la vía, retirando las sustancias.

En este caso, solamente se podrá imputar responsabilidad a la Administración en aquellos casos en que el daño se produce después de que ésta tenga conocimiento de la presencia de las sustancias deslizantes en la calzada, y haya existido una demora en el restablecimiento de la seguridad de la vía. Así lo ha declarado en numerosas ocasiones el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que ha establecido un criterio restrictivo sobre casos de este tipo¹⁴. En dichos precedentes el Alto Tribunal gallego concluye que la responsabilidad del siniestro es imputable, en primer término, al tercero que vertió la sustancia. La Administración sólo será responsable si una vez detectada la mancha no procede a su inmediata señalización o limpieza, trasladándosele al recurrente la carga de acreditar que aquélla ha incumplido su deber de vigilancia y conservación de la carretera, atendiendo a la naturaleza urbana o no del vial, así como al lapso de tiempo que transcurra entre el vertido de la sustancia o fallo del pavimento y su detección, señalización y limpieza.

3.3. Presencia de animales en la calzada

Otro supuesto que puede dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración hace referencia a la irrupción de animales salvajes en la

14 Entre otras muchas, en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 16 de septiembre, 27 y 13 de mayo de 2015 (recursos 7008/2012, 110/2015 y 7125/2014), 27 de octubre de 2011 (recurso 4134/2010).

calzada. El examen se centrará, siguiendo el hilo del presente Capítulo, en la responsabilidad de la Administración titular de la vía, sin perjuicio de que también pueda existir otro título para imputar responsabilidad a la Administración en estos casos, como puede ser en el caso del incumplimiento de las obligaciones legales relativas a la función de preservación de las especies.

Este supuesto de responsabilidad está expresamente previsto en la Disposición Adicional Séptima de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, que dispone que: *«En accidentes de tráfico ocasionados por atropello de especies cinegéticas en las vías públicas será responsable de los daños a personas o bienes el conductor del vehículo, sin que pueda reclamarse por el valor de los animales que irruman en aquéllas. No obstante, será responsable de los daños a personas o bienes el titular del aprovechamiento cinegético o, en su defecto, el propietario del terreno cuando el accidente de tráfico sea consecuencia directa de una acción de caza colectiva de una especie de caza mayor llevada a cabo el mismo día o que haya concluido doce horas antes de aquél. También podrá ser responsable el titular de la vía pública en la que se produzca el accidente como consecuencia de no haber reparado la valla de cerramiento en plazo, en su caso, o por no disponer de la señalización específica de animales sueltos en tramos con alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos»*.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo ha fijado el criterio a seguir en estos supuestos en términos restrictivos, en su Sentencia de 14 de noviembre de 2011 (recurso 4766/2009), referida a Galicia.

En este tipo de accidentes, sólo concurre responsabilidad patrimonial en la Administración titular de la carretera cuando se demuestra la existencia de causa-efecto entre un posible incumplimiento por la Administración en su obligación de mantener la calzada en adecuadas condiciones de conservación y señalación y el siniestro en cuestión¹⁵.

En estos casos, para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración deberán comprobarse fundamentalmente dos extremos: si la Administración cumplió debidamente con su deber de señalización, y si cumplió con su deber de vigilancia y conservación de la carretera (y en concreto, con el deber de reparación del cerramiento de la valla en plazo cuando exista obligación de hacerlo).

La doctrina del Consejo de Estado sigue la línea general de entender que la presencia incontrolada de animales en la vía pública no puede reputarse una anomalía en la prestación del servicio público viario¹⁶. Por el contrario, se trataría de un supuesto que enerva la relación de causalidad exigible para gene-

15 Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de mayo de 2012 (recurso 113/2011).

16 Entre otros, los dictámenes números 1.075/2019, de 19 de diciembre; 1.631/2022, de 1 de diciembre, y 1.765/2022, de 15 de diciembre.

rar la responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que el acceso de animales a la calzada resulta en muchas ocasiones inevitable, habida cuenta de que pueden hacerlo, no obstante la existencia de vallado, a través de las vías de incorporación, por el aire o bien por otros elementos de la vía que no son susceptibles de cierre.

Sobre la falta de señalización cabe traer a colación los razonamientos realizados por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia¹⁷, que entiende que

«(...) Como consecuencia del régimen legal y jurisprudencial aplicable, podemos distinguir tres situaciones diferenciadas, sobre las que se proyectará la necesidad de prueba de las partes. Son las siguientes:

En aquellos casos en los que no existe TECOR, coto de caza, reserva natural o alguna figura de relevancia cinegética semejante, no se dan los presupuestos habilitantes de la exigencia de responsabilidad patrimonial, al no estar comprendido dentro del deber general de diligencia de la Administración Pública en garantía del aseguramiento del correcto funcionamiento del servicio la colocación de señales de peligro, pues ninguna norma habilita específicamente el deber de advertencia, tal como se desprende a sensu contrario del RD 13/1992 y la Orden de 28/12/1999.

En aquellos casos en que exista durante el tramo en que acaeció el siniestro alguna figura de protección o promoción cinegética que sea atravesada por la carretera, el deber de diligencia en la conservación y mantenimiento de la vía en condiciones de asegurar un buen funcionamiento del servicio comprende legalmente el de señalizar la presencia de animales sueltos, como prevén el RD 13/1992, y la Orden de 28/12/1999 y la STSJG n.º 1309/2010, sin que tal deber comprenda el de la señalización inmediata del lugar del siniestro, sino la advertencia en algún punto previo da entrada en zona de peligro.

Finalmente, cando el lugar en el que ocurrió el siniestro forma parte de un paraje de protección o promoción cinegética, y dentro de esta área, el tramo del accidente es lugar de paso frecuente de animales, el deber de la Administración debe extremarse hasta el punto de que se deber de señalización comprende las inmediaciones del paso concreto de animales (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia n.º 837/2011). Se entiende que un paso es frecuente cuando tal circunstancia se acredita mediante cualquier medio de prueba válido en derecho, y en todo caso —teniendo en cuenta la finalidad de la norma de protección— cuando en las inmediaciones del lugar del siniestro se produjo más de un accidente en los últimos seis años, abstrayendo los criterios jurisprudenciales expuestos. Por otra parte, el concepto de inmediaciones del lugar del siniestro no puede restringirse al concreto punto kilométrico contado por kilómetro y hectómetro, pues la zona de paso de animales tampoco se encuentra delimitada con tal exactitud, salvo que se demuestre lo contrario, entendiendo la indicada jurisprudencia que en modo alguno una señalización

17 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 18 de noviembre de 2015 (recurso 7833/2011).

cursada a 3.750 metros es adecuada para advertir del peligro del punto de paso frecuente. Por esta razón el concepto de inmediaciones al lugar de paso debe ser objeto de interpretación restrictiva, sin que quepa entender comprendida la señalización genérica al inicio de vía sino necesariamente inferior a 3,7 kilómetros al lugar de reiteración de siniestros o paso de animales».

Sobre el incumplimiento del deber de conservación, así como de mantenimiento del vallado y cerramiento, debe decirse que la existencia de vallados en los márgenes de las carreteras es especialmente exigible en las autovías en las que, como en las autopistas, tienen limitación de accesos a propiedades colindantes.

En general, en carreteras convencionales, la Administración debe adoptar medidas que eviten la irrupción en la calzada de animales que puedan obstaculizar el tráfico. Existe un deber de señalizar en aquellas zonas donde conocidamente existan piezas de caza. Sin embargo, en autopistas o vías rápidas, la actuación administrativa requerirá para controlar este riesgo, la adecuada instalación de un vallado. En efecto, en estas vías la Administración titular o la concesionaria está obligada a prevenir tales riesgos, lo que no ocurre en carreteras convencionales, en las cuales la regla general es excluir tales riesgos del control y prevención exigibles a la Administración titular, que no responderá cuando, como consecuencia de la irrupción de tales animales, se produzca un accidente de circulación¹⁸.

En autovías, en la mayor parte de los casos se exige el cerramiento de las mismas para exonerar de responsabilidad a la Administración¹⁹. La exigencia en autopistas es mayor, pues en tales vías el riesgo puede conceptuarse como ordinario, debido al principio de confianza del usuario en las altas velocidades permitidas, por lo que la función de señalización no basta para completar la exigencia requerida. El estándar de este deber se considera, pues, cumplido, mediante la instalación y el mantenimiento de un vallado que impida el acceso de estos animales. En este sentido, puede mencionarse la STSJ Cataluña de 7 mayo de 2007 (recurso 2007/ 531), sobre daños causados como consecuencia de la colisión con un perro que irrumpió de manera inopinada en la calzada porque las vallas de separación no se encontraban en las condiciones idóneas para impedir el acceso de animales a la autopista. En esta se declara el incumplimiento por la Administración del deber de mantenimiento y conservación de la misma.

En conclusión, de acuerdo con la nueva regulación de la Ley de Tráfico²⁰, la mayoría de los supuestos indemnizatorios lo son por omisión o culpabilidad

18 En este sentido debe destacarse la doctrina expuesta en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 abril 2008 (recurso 170696/2008) sobre accidente por irrupción de animal en carretera nacional.

19 Así, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 mayo 2008.

20 Disposición Adicional Séptima de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015.

en el cumplimiento del deber que incumbe a la Administración, quebrándose así en cierta medida en esta materia el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración²¹.

3.4. Responsabilidad por falta de vigilancia o tolerancia con los infractores

Un último supuesto en que cabe plantearse si concurriría o no responsabilidad de la Administración, es aquel que se da en los casos de falta de vigilancia o por tolerancia de la Administración respecto a los infractores de la normativa de seguridad vial.

El Tribunal Supremo ha declarado al respecto que no existe responsabilidad de la Administración por el atropello de una persona menor de edad que se encontraba en una playa por el conductor de un ciclomotor que fue condenado por imprudencia temeraria, por ausencia de vigilancia policial y tolerancia con la conducción de ciclomotores en la playa, por falta de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño²².

En estos supuestos, parece difícil apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración por falta de existencia de un nexo de causalidad de carácter directo entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño, pues este ha sido causado directamente por un tercero, lo que rompe el nexo de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño, tal y como declara la Sentencia del Tribunal Supremo de marzo de 2011 (recurso 4341/2009), manifestando que *«es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público»*.

IV. Daños ocasionados por terceros y fuerza mayor exoneradora de responsabilidad

4.1. Daños ocasionados por terceros

La intervención de terceros puede tener relevancia en cuanto a que pueden afectar al nexo de causalidad que debe existir —para que se genere la

21 Puede citarse la STSJ Castilla y León, Valladolid, de 24 julio 2006 (recurso 2006/ 235655) sobre accidente por irrupción de zorro en autovía que declara responsable del accidente a la Administración por actuación omisiva en la instalación de un vallado.

22 Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2002 (recurso 4233/1998).

responsabilidad patrimonial de la Administración— entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido por los particulares; siendo diferentes las consecuencias según se trate de terceros que tengan alguna relación con la Administración municipal —como contratistas o concesionarios de la misma— o bien se trate de terceros particulares que realizan actuaciones que afectan a las vías públicas.

Un supuesto muy habitual de intervención de terceros en relación a la responsabilidad patrimonial que puede generar el estado de las vías públicas, es el que se produce a consecuencia de la falta de mantenimiento de elementos de la vía pública —por ejemplo, una arqueta debajo de la que se encuentren situadas las conducciones de agua— pertenecientes a particulares o a empresas concesionarias de la Administración.

Ha de partirse, en estos casos, de que la responsabilidad patrimonial generada a consecuencia de una actuación del concesionario o contratista de la Administración debe ser asumida frente al ciudadano por la propia Administración municipal, sin perjuicio de la posibilidad de que esta ejercite la correspondiente acción de repetición frente a la empresa o entidad concesionaria. Así resulta de conformidad con lo expuesto en la célebre Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1989, (recurso 505/1986), y es la consecuencia de que en estos casos la Administración Pública está gestionando indirectamente un servicio público, a través del contratista o concesionario, y, por lo tanto, se cumple el requisito de que el daño sea «consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

Otro supuesto habitual se da en los casos de creación de un riesgo para la seguridad vial como consecuencia de la propia utilización de la vía pública por los particulares.

Este es el caso de los derrames de aceite u otras sustancias deslizantes que puedan ocasionar riesgos para la circulación de vehículos, o la caída de objetos desde dichos vehículos que puedan generar un peligro para la circulación.

En estos supuestos, solo se generará responsabilidad patrimonial de la Administración en los casos mencionados anteriormente, correspondiendo la responsabilidad al particular causante del peligro en el resto de los casos conforme a la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 anteriormente citada; pudiendo apreciarse también la responsabilidad concurrente entre el particular y la Administración cuando el daño sea atribuible a ambas.

4.2. Fuerza mayor como causa excluyente de la responsabilidad

Con carácter general en relación a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, el artículo 32 de la Ley del Régimen Jurídico del

Sector Público únicamente excluye de la misma los daños que sean antijurídicos cuando sean ocasionados por fuerza mayor, tal y como ha reiterado la jurisprudencia²³.

La cuestión más relevante en relación a la apreciación de la concurrencia de fuerza mayor, es que corresponde a la Administración Pública correspondiente la carga de la prueba. Así lo ha declarado también de forma reiterada la jurisprudencia, debido al carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial²⁴.

Es relevante la determinación de cuando concurre fuerza mayor y cuando concurre caso fortuito, pues en este segundo caso, no se produce la exoneración de la responsabilidad de la Administración. Por ello, la doctrina jurisprudencial contencioso administrativa del Tribunal Supremo²⁵ ha tratado de delimitar ambos conceptos, diciendo que «a) *En el caso fortuito hay indeterminación e interioridad; indeterminación porque la causa productora del daño es desconocida (o por decirlo con palabras de la doctrina francesa: «falta de servicio que se ignora»); interioridad, además, del evento en relación con la organización en cuyo seno se produjo el daño, y ello porque está directamente conectado al funcionamiento mismo de la organización. En este sentido, entre otras, la STS de 11 de diciembre de 1974: «evento interno intrínseco, inscrito en el funcionamiento de los servicios públicos, producido por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, con causa desconocida». b) En la fuerza mayor, en cambio, hay determinación irresistible y exterioridad; indeterminación absolutamente irresistible, en primer lugar, es decir aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista; exterioridad, en segundo lugar, lo que es tanto como decir que la causa productora de la lesión ha de ser ajena al servicio y al riesgo que le es propio. En este sentido, por ejemplo, la STS de 23 de mayo de 1986: «Aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado»*²⁶.

También la doctrina científica ha tratado de clarificar ambos conceptos, poniendo de manifiesto que «la fuerza mayor es un acontecimiento imprevisible o previsible pero tiene virtualidad exoneradora en virtud de lo establecido en los artículos 106 de la Constitución y 32 de la LRJSP; pero cuando el daño se produce con ocasión de actividades especialmente peligrosas, el criterio del riesgo, ínsito en la expresión funcionamiento normal, modula

23 Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1994, de 28 de octubre de 1993, o de 4 de junio de 1994, entre muchas otras.

24 Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de septiembre de 1995, de 18 de octubre de 2002 o de 24 de febrero de 2003, entre muchas otras.

25 La Sentencia del Tribunal Supremo del 31 de mayo de 1999 resume dicha doctrina jurisprudencial.

26 En análogo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 1997 (recurso 1075/1992).

esa definición incorporando el requisito de la exterioridad», lo que supone que «los acontecimientos fortuitos directamente conectados con el riesgo movilizado abandonan la categoría de fuerza mayor que no admite distinguos, y pierden, por tanto, la virtualidad exoneradora que acompaña con carácter general a todo hecho que reúne las características de la imprevisibilidad o de la inevitabilidad»²⁷.

En el tema que se está tratando en el presente capítulo, la fuerza mayor adquiere especial relevancia en los supuestos de fenómenos atmosféricos de intensidad desproporcionada y consecuencias imprevisibles, como pueden ser las lluvias torrenciales o fuertes vientos. Este tipo de fenómenos pueden producir riesgos para las vías como consecuencia de la caída de árboles, movilización de contenedores o levantamiento de alcantarillas.

En estos casos, para determinar si ha de responder o no la Administración deberá evaluarse en cada caso concreto si ésta adoptó todas las medidas de precaución necesarias para evitar el daño, o si, por el contrario, el daño se produjo como consecuencia de una falta de mantenimiento o de cumplimiento de las medidas de seguridad exigibles a la Administración.

Así, por ejemplo, en el caso de que se produjese un desplazamiento accidental de una tapa de alcantarilla como consecuencia de lluvias torrenciales, debería evaluarse si la Administración Pública cumplió con su deber de tener correctamente anclada la tapa de la alcantarilla, y en caso de que lo estuviera pero la fuerza de la lluvia la hubiera soltado de su anclaje, si se produjo una respuesta rápida para reponer la seguridad de la vía, colocando de nuevo la tapa en su lugar dentro de un plazo razonable. En caso de que se incumpliera cualquiera de estas dos premisas, la fuerza mayor no podría operar como exoneradora de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues no se cumpliría el requisito de inevitabilidad del daño.

Así resulta de la Sentencia del Tribunal Supremo del 14 de febrero de 1994 (recurso 2376/87), cuando afirma que *«La fuerza mayor se caracteriza por ser un acontecimiento imprevisible o que, en el caso de ser previsto, es de todo punto inevitable, debiendo conectarse esa falta de previsión con la naturaleza y alcance del servicio público a cuyo funcionamiento se atribuyen los daños causados. En el hecho enjuiciado, aunque la lluvia caída en la noche del 25 de julio de 1986 fue efectivamente intensa, la Sala entiende que los servicios de desagüe del Ayuntamiento han de ser suficientes para atender tales casos, no debiendo escapar a sus previsiones la necesidad de dar salida al agua cuando se producen precipitaciones abundantes, precipitaciones que en la noche referida no consta causasen inundaciones en otros locales o viviendas que el de la Entidad reclamante, por todo lo cual, en definitiva, no podemos calificarlas como un supuesto de fuerza mayor, determinante de la exclusión de la responsabilidad patrimonial de la Administración. A ello debe añadirse que la*

27 MEDINA ALCOZ, LUIS. *La responsabilidad Patrimonial*. Madrid, España. Civitas. 2005. p. 248.

parte demandante en la instancia manifiesta (como recoge la Sentencia apelada, fundamento de Derecho tercero) que en los años 1985 y 1986 se había pavimentado la calle Carlos Daban y se había ampliado el Parque de San Isidro, rellenando de tierra el cauce del antiguo arroyo Valdecelada, que era la salida natural del agua de lluvia caída sobre esta zona; y asimismo acredita, mediante acta notarial levantada el 30 de octubre de 1986 (es decir, después de producido el suceso que motiva las presentes actuaciones), que en la calle de Carlos Daban y en zona muy próxima al local de «Talleres Parcauto, S. L.», se estaban realizando obras relacionadas con el alcantarillado y en algunas de las cuales están al descubierto tubos y colectores, lo que demuestra que la situación del pavimento y desagües del lugar afectado requería unas obras que el Ayuntamiento no había ejecutado con anterioridad al 25 de julio de 1986, debiendo imputarse la inundación sufrida por el local de la Entidad reclamante a la falta de dichas obras, en una relación directa de causa a efecto. Lo expuesto determina la procedencia de confirmar el criterio de la Sentencia impugnada, cuando atribuye los daños cuya indemnización se solicitó a un defecto de funcionamiento de los servicios públicos a cargo del Ayuntamiento de Madrid, defecto concretado en «la insuficiencia y deficiencia de los colectores de la zona» y, en consecuencia, desestimar este primer motivo en que la Corporación municipal funda su recurso de apelación».

También puede excluirse la fuerza mayor como exoneradora de la responsabilidad en los casos en que el daño era previsible, y podían haberse adoptado medidas para evitarlo. En este sentido, puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1985, que dispone que no cabe acoger la alegación de fuerza mayor —concretada en que la causa del daño fue un desprendimiento de tierras ocasionado por lluvias torrenciales— porque era previsible, después del primer desprendimiento de tierra, al haberse producido recientes lluvias torrenciales y vista la configuración del terreno en las inmediaciones (con un talud elevado a la derecha, dirección Pamplona-Irún), que podían ocasionarse nuevos y sucesivos desprendimientos en puntos próximos al talud o, al menos, en las cercanías del sector afectado por el primer derrumbamiento, con lo que podrían haberse evitado los daños que sufrieron los vehículos siniestrados y los perjuicios que con tal motivo se han ocasionado a sus propietarios, comprendidos en las inmediaciones señaladas en la sentencia recurrida²⁸.

Finalmente, puede considerarse supuestos de exoneración de la responsabilidad patrimonial de la Administración, equiparándola así en cierta medida a la fuerza mayor, aquellos en que se produce un accidente de tráfico por una causa desconocida —como un fallo mecánico del vehículo, tal y como reconoce la jurisprudencia—²⁹.

28 GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO. *Lo fáctico y lo significativo*. Pamplona. 1995. Universitat de Barcelona. p.317 y ss.

29 MARTÍNEZ-CARDOS RUIZ, JOSÉ LEANDRO. «Responsabilidad patrimonial y servicio público viario». *Boletín del Colegio de Abogados de Madrid*. Enero de 2003. p. 69 y ss.

Así lo expuso la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2004 (recurso 1047/2000), en la que se afirma que *«En primer lugar hay que decir que la Sala de instancia no afirma que el responsable del siniestro haya sido el recurrente, simplemente afirma que "se desconoce el factor determinante del accidente, si bien todo apunta, ya se ha dicho, a la propia conducta del perjudicado". Por otra parte si el accidente se produjo por causa imprevisible esta se origina fuera de la esfera de influencia de la Administración demandada y por tanto esa imprevisibilidad, al no poder concretarse más que en un fallo mecánico indetectable, nos llevaría a un supuesto de fuerza mayor. Decimos que esa imprevisibilidad que afirma el recurrente sólo puede concretarse en un fallo mecánico indetectable porque el accidente de tráfico solo puede tener tres causas básicas, el fallo humano que el recurrente niega, el defectuoso estado de la vía que ni siquiera se alega por el recurrente, y el fallo mecánico, fallo que si es debido a un defectuoso mantenimiento del vehículo sería imputable al titular, en este caso el recurrente, y si se trata de una fallo imprevisible por indetectable estaríamos ante un supuesto de fuerza mayor. Por otra parte, el razonamiento del recurrente es erróneo en cuanto nada tienen que ver los efectos laborales del accidente in itinere con el hecho de que esta sola circunstancia genere una responsabilidad patrimonial de la Administración. Para que aquella exista es necesario que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de ésta, lo que en el caso de autos no acontece ya que el daño se produce con independencia del actuar administrativo. Otra cosa, como afirma la Sala de Instancia recogiendo la doctrina de este Tribunal, sería convertir a la Administración en asegurador universal de cualquier resultado lesivo por los administrados».*

La conclusión final que se puede alcanzar en relación a la responsabilidad de la Administración en el mantenimiento del servicio público viario es que, aunque el servicio de mantenimiento y vigilancia debe tener unos niveles altos de exigencia en razón de la funcionalidad de las aceras en la vida de la comunidad, no se le puede pedir, en términos jurídicos, que sea un servicio omnipotente y omnipresente capaz de corregir e impedir de modo inmediato todo defecto y riesgo, por muy leve que sea y tenga la causa que tenga.

Sería irrazonable exigir a la Administración que vaya corrigiendo todos los defectos leves, derivados del uso normal de las aceras o su desgaste progresivo, de una forma continuada, lo que requeriría un servicio de vigilancia y mantenimiento que no sería económicamente asumible.

ELEIÇÃO PRESIDENCIAL, RENOVAÇÃO SENATORIAL E GOVERNABILIDADE - ANÁLISE DOS MODELOS FEDERATIVOS ALEMÃO (1949) E BRASILEIRO (1988)

PRESIDENTIAL ELECTION, SENATE RENOVATION AND GOVERNABILITY – AN ANALYSIS OF THE GERMAN (1949) AND BRAZILIAN (1988) FEDERATIVE MODELS

Marco Aurelio Peri Guedes

Professor Associado de Direito Público (UFRRJ). Doutor em Direito (UNESA/Rio de Janeiro). Pós-Doutor em Direito Universidade de Vigo/ESP. Membro do LEICLA/UFF-Niterói. E-mail: marcoguedes3@gmail.com.

Resumo: O presente artigo analisa comparativamente o processo democrático de escolha do Presidente da República, nas Federações brasileira e alemã. Em seguida, analisa a formação, o papel e a eleição dos representantes dos Estados-membros ao Senado Federal, considerando as componentes históricas, políticas, sociais e econômicas de cada sociedade. Nota para o impacto da política municipal, na composição da representação senatorial, em ambos os países.

Palavras-Chave: Brasil. Alemanha. Presidência. Senado Federal. Governabilidade. Municípios. Arquitetura constitucional.

Abstract: *This article comparatively analyzes the democratic process of choosing the President of the Republic, in the Brazilian and German Federation. Then, it analyzes the formation, role and election of the representatives of the Member States to the Federal Senate, considering the historical, political, social and economic components of each society. It highlights the impact of municipal politics in the composition of senatorial representation, in both countries.*

Keywords: *Brazil. Germany. Presidency. Federal Senate. Governability. Constitutional architecture.*

Sumario: I. Introdução. II. Análise comparada dos modelos federados. 2.1. A federação americana como modelo à federação brasileira: a Presidência e

a representação dos Estados-membros. 2.2. A arquitetura federativa alemã no modelo constitucional de 1949: origens históricas e evolução. III. A representação política nos modelos brasileiro e alemão: a escolha do Presidente da República, eleição senatorial e outras comparações. IV. Conclusão. V. Referências.

I. Introdução

No âmbito do Direito Constitucional Comparado, há determinadas formas de organização política, que revelam técnicas constitucionais muito específicas, a merecer um estudo mais detido, pois são o resultado de experiências políticas próprias. Cada nação tem seu caminho na História e, por vezes, quando se importam modelos políticos estrangeiros, torna-se preciso verificar se essas técnicas político-eleitorais são dotadas de um atributo de universalidade. Caso contrário, não é recomendável a sua adoção por outros países. Esse é o caso do procedimento para a escolha do Presidente da República Federal da Alemanha, que abordaremos nesse artigo. E, partindo dessa análise, pretendemos estabelecer comparações com a escolha do Presidente na República Federativa do Brasil. Em um segundo momento, analisaremos como ocorre a eleição e a renovação senatorial nos dois países. Nesse âmbito, há que se relacionar o sistema eleitoral e as municipalidades, como outras variáveis de impacto. Assim, com esses elementos em mão, verificaremos seus possíveis reflexos na governabilidade democrática dos dois países escolhidos.

Para esse objetivo, o método escolhido é o micro e o macrocomparativo, buscando inserir a análise de cada modelo político, de acordo com o seu particular contexto histórico e socioeconômico. De parte a parte, são utilizados na comparação diversos dispositivos constitucionais e outros de legislação infraconstitucional, acaso pertinentes. Cumpre notar, ainda, que a perspectiva de análise é interdisciplinar e envolve História, Ciência Política e Sociologia.

Em primeiro lugar, em relação ao Brasil, seguindo o modelo europeu oitocentista, o Império do Brasil (1824-1889) adotara o voto censitário e, ao ingressar na República (1889), o sufrágio não era generalizado nem mesmo entre os homens. Analfabetos e mulheres não participavam do processo eleitoral. A participação cívica, portanto, era muito restrita. A maior parte da população não tinha educação formal. Esse quadro somente mudaria com a Revolução de 1930 e a posterior Constituição de 1934. O passado escravagista do país relegara as instituições políticas ao atraso, com práticas políticas típicas do Império, e o jogo político permanecia dominado pelas oligarquias de São Paulo e de Minas Gerais.

Do voto censitário existente no Império à universalização do direito de sufrágio, um longo caminho seria percorrido. Em grande medida, o Bra-

sil acompanharia as mudanças sociais e políticas que ocorriam na Europa. Gradativamente se buscou a universalização do voto e a participação dos eleitores habilitados, de acordo com a lei eleitoral em vigor, essenciais para a escolha dos governantes nos dois níveis políticos da federação – União e Estados-membros.

A História republicana brasileira reflete instabilidade política extrema em dois momentos-chave, com a ditadura Vargas (1937-1946) e com a ditadura militar (1964-1982). E, mesmo assim, a todo o tempo, o país assistiria à insurreições e à rebeliões locais, apontando à necessidade de mudanças no quadro cívico-institucional. Com a redemocratização em 1982, inúmeras reformas ocorreriam. Com a Constituição brasileira de 05 de outubro de 1988, foi consagrado o voto secreto, universal, direto e periódico. O período dos Colégios Eleitorais, para a escolha do Presidente da República, havia sido abandonado. No âmbito da engenharia federativa, ter-se-ia como inovação constitucional a elevação do Município ao patamar de ente federal dotado de autonomia.

Na Alemanha, o curso dos eventos históricos no mesmo período foi diverso. Até 1870, no espaço onde atualmente se encontra o país, havia cerca de trezentos e sessenta Estados germânicos, e um projeto de unidade política estava em aberto. Um cenário de alta complexidade, cuja integração de interesses se refletiria no quadro constitucional por muitas décadas após a primeira unidade, em 1870. Essa é uma componente histórica imprescindível para a compreensão do país, mesmo na atualidade, pois esse cenário complexo formara uma identidade única em cada um deles, de tal modo que, embora unificados, mantinham essa identidade em separado.

O processo da primeira unificação política da Alemanha (1870) havia determinado uma forma *sui generis* de Estado. Como condição para a adesão das diversas monarquias alemãs, foi-lhes concedida uma autonomia muito grande. Pelo que, podemos afirmar que o II.^o *Reich* –ou Império– alemão (1870-1918) era um Estado Federal confederado. A primeira unificação eleva o orgulho nacional de estar entre as grandes potências europeias. Autoemulada por ter vencido os seus maiores oponentes no continente –Áustria-Hungria, Dinamarca e França– a Prússia que liderara a unificação conduz o país a uma corrida pelo *status* de potência mundial. A Conferência de Berlim (1884) assinala esse projeto expansionista que conduziria o país à guerra, contra Inglaterra, França e Rússia, entre 1914 e 1918.

Enfrentando uma conjunção transatlântica de forças, a Alemanha é derrotada. O armistício celebrado em 1918 sinaliza o fim da monarquia alemã e a fundação da república por Friedrich Ebert, líder da social-democracia alemã. Tem início, nesse momento, a História da I.^a República parlamentar na Alemanha – a República de Weimar. A aceitação dos termos do Tratado de Versalhes seria um anátema da república. Em seguida, às duras condições do tratado, a crise política interna é agravada pela crise econômica de 1929. Esses são alguns dos elementos que conduziriam o país ao totalitarismo nazista entre 1933 e 1945.

Tais notas iniciais são essenciais à compreensão do constitucionalismo europeu pós-1945, na Itália e na Alemanha. Cumpre assinalar, objetivamente, as diferenças entre ambos.

Com a queda de Mussolini em julho de 1944, a sociedade italiana assiste aos últimos meses da guerra. A Assembleia constituinte italiana de 1946 não foi condicionada pelos aliados. A Constituição italiana é um testamento e um legado de liberdade¹, cristalizado por aqueles representantes que a elaboraram tendo como lembrança a morte de mais de cem mil italianos que foram vítimas do nazifascismo, desde 1922.

Por outro lado, a Alemanha, uma vez ocupada pelas tropas aliadas, deixa de existir como um Estado soberano entre 1945 e 1949. Para o caso alemão, foram previstas condicionantes nos Documentos de Frankfurt e nos Protocolos de Londres², a fim de autorizar o novo processo constituinte. Inicialmente, o texto constitucional seria provisório³ até que fosse possível reunificar a Alemanha em suas zonas de ocupação, tendo sido por isso denominado 'Lei Fundamental' e não Constituição. Como anota Grimm (2024, p. 265): «Não se convocou uma Assembleia Constituinte resultante de eleições, mas sim um Conselho Parlamentar mandatado pelos *Länder*», composto por sessenta e cinco membros (Unger, 2024, p. 303).

O seu texto foi aprovado pelos *Länder* em 08 de maio de 1949, data simbólica que assinala a efeméride da rendição da Alemanha nazista, tendo sido posteriormente chancelado pelas potências ocupantes. A Lei Fundamental entraria em vigor em 23 de maio de 1949 (Unger, 2024, p. 302). Assinala Grimm (2024, p. 265) que «Do ponto de vista do conteúdo, sem embargo, a Lei Fundamental era uma Constituição completa, uma obra alemã sem influências significativas por parte dos aliados, que em qualquer caso se reservaram o direito à sua autorização».

Como pilar da Lei Fundamental de 1949 está a dignidade da pessoa humana, vetor fundamental para a interpretação de todo o seu texto. Trata-se de uma resposta ao totalitarismo nazista (Grimm, 2024, p. 267). E isso se revela com um conjunto de Direitos Fundamentais que abre o seu texto, indicando a importância da condição humana (Ibler, 2024, p. 5). Apesar das suas condicionantes e o contexto em que surge, a Lei Fundamental foi a mais bem-sucedida da História constitucional alemã (Grimm, 2024, p. 266).

1 Calamandrei (2024, p.1): «Nesta Constituição está toda a nossa história, todo o nosso passado, todas as nossas dores, os nossos infortúnios, as nossas alegrias. Tudo isso fluiu nesses artigos; e, sabendo entender, por trás desses artigos se escutam vozes que vêm do passado [...]. Portanto, quando disse que esta era uma carta morta, não, não é uma carta morta, é um testamento, é um testamento de cem mil mortos».

2 Como aponta Grimm (2024, p. 265), essa foi «[...] uma situação de partida desfavorável».

3 O caráter provisório é o que se depreende de seu Preâmbulo.

Essas são, em breves e grandes linhas, as variáveis que orientarão o desenho constitucional dos dois modelos. Cumpre agora analisar cada um deles em separado.

II. Análise comparada dos modelos federados

No âmbito do Direito Constitucional comparado, é imprescindível ter um conhecimento da realidade política, histórica, social e econômica de cada país analisado. Comparar é aprender. É preciso contextualizar cada realidade para só então comparar. Pela particularidade dos países eleitos nessa comparação, temos de um lado o Brasil soberano em 1824, como uma ex-colônia de matriz ibérica, e do outro lado a Alemanha como o resultado histórico inevitável de uma unidade política de povos germânicos, após milhares de anos de história. No caso brasileiro, o país havia sido colônia de Portugal por trezentos e vinte e dois anos, tendo recebido do colonizador os valores edificantes do Reino de Portugal, que remontam ao século XII. Em sua essência, um modelo político de natureza autoritária, centralizador e patrimonialista, que regido pelas classes políticas locais associadas à metrópole, logram sobreviver ao ingresso no regime democrático e republicano dos séculos XX e XXI.

Do lado germânico, coube ao I.^o Reich —Sacro Império Romano—germânico (962-1806), que durou quase mil anos; assentar as bases de uma Europa ocidental e cristã, herdeira do passado greco-romano. A unificação política de 1870, tardia e inevitável, apenas tornaria realidade o que o romano Tácito já havia notado muito bem em sua obra *Germania*, quando identificou um território dominado por diversas tribos germânicas, mas com uma cultura comum. No tempo de Tácito, a realidade tribal dos povos germânicos não era muito diferente da realidade dos povos helênicos e itálicos em seus estágios pré-civilizatórios.

2.1. A federação americana como modelo à federação brasileira: a Presidência e a representação dos Estados-membros

A independência dos Estados Unidos da América em 1776, e a elaboração de sua Constituição em 1787 foram dois eventos de relevo que muito serviram de modelo para as nações independentes da América Latina em princípios do século XIX.

O Império do Brasil surgiria em 1824, dois anos após a Independência ter sido declarada por Dom Pedro I às margens do Rio Ipiranga, em 07 de setembro de 1822. O Império do Brasil, em sua organização político-administrativa, mostrava-se como um Estado simples. O projeto constitucional de 1824 é uma mescla do constitucionalismo norte-americano de 1787 e do constitucionalismo francês de 1795. O Imperador reinava de sua Corte,

no Rio de Janeiro, apontando os Presidentes de Províncias por todo o país. O poder estava centralizado nas mãos do Imperador, em razão do modelo monárquico adotado. Embora constituído, internamente, o Império enfrentaria o risco de fragmentação, tendo que enfrentar várias rebeliões, a Guerra do Paraguai (1864-1870) e o fim da escravidão (1888). Contudo, o Império não veria o século XX.

A 1.^a República, fundada em 15 de novembro de 1889, por Deodoro da Fonseca, mudaria por completo a organização política do país. A Constituição de 1891 apresenta o país como uma República federativa. As antigas Províncias se tornariam Estados-membros. O modelo seria mais consentâneo com a extensão territorial do país. Até então seguindo o modelo jurídico-político português, com Rui Barbosa, o Brasil caminharia em direção ao modelo constitucional anglo-saxão. Os Estados-membros participariam do jogo político, formando a vontade política nacional e debatendo os projetos de nação. O Senado Federal ganharia relevância no panorama político republicano. O sistema político adotado nessa Constituição foi o presidencialista⁴. Nessa quadra histórica em especial, os municípios não desempenhariam um papel de destaque na política nacional.

Historicamente, nos períodos de normalidade política da República brasileira, o povo participaria do processo político elegendo o Presidente. Não obstante as restrições iniciais ao voto de mendigos e de analfabetos em 1891, a universalização do sufrágio universal se daria de modo gradativo ao longo de décadas, incorporando as mulheres (1932)⁵ e os analfabetos (1985)⁶.

Constitucionalmente, presidentes seriam eleitos em dezenove eleições diretas e oito indiretas⁷. A 1.^a República —ou República Velha— dominaria a vida político-econômica do país entre 1891 e 1930, quando da Revolução de 1930, por Getúlio Vargas. Nesse período, a economia, baseada na monocultura cafeeira, determinaria o predomínio dos interesses de São Paulo e de Minas Gerais, na chamada ‘Política do Café-com-leite’. Apesar do ambiente político dominado por interesses oligárquicos se sobrepondo aos interes-

4 A experiência republicana brasileira conviveria, por breves momentos, com o sistema parlamentar, de 08 de setembro de 1961 e 24 de janeiro de 1963 – momentos de disfuncionalidade do sistema político. A experiência parlamentarista anterior ocorrera no Império, entre 1847 e 1889.

5 O voto feminino foi assegurado pelo Decreto 21.076/1932.

6 Como informa o TSE, em sua página na rede mundial de computadores, o voto do analfabeto existiu durante o Brasil colônia e no Império, tendo sido abolido em 1881. A Emenda constitucional n.º 25/1985, ao texto constitucional de 1967, assegurou o retorno do voto do analfabeto.

7 Fonte: TSE. Os seguintes Presidentes foram eleitos indiretamente: Manoel Deodoro da Fonseca (de fevereiro a novembro de 1891), Getúlio Dornelles Vargas (1934-1937), Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967), Arthur da Costa e Silva (1967-1969), Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979), João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) e Tancredo de Almeida Neves (1985). Foram realizadas três eleições indiretas pelo Congresso Nacional (1964, 1967 e 1969) e três por Colégio Eleitoral (1974, 1979 e 1985).

ses nacionais, com seus vícios, corrupção e fraudes eleitorais, uma tradição democrática lentamente iria se formar.

Os percalços políticos enfrentados pelo país, entre 1930 e 1982, refletem, em parte, as circunstâncias histórico-políticas europeias. Em sendo uma economia periférica, exportadora de produtos primários e governada por uma classe política de origem agrária, o Brasil assim se integraria na economia ocidental, sempre voltado aos acontecimentos europeus.

Após a Revolução Russa de 1918, a difusão do socialismo em vários países conduziu a uma resposta extrema. A Itália seria o primeiro país onde a polarização extrema da política teria consequências, com a ascensão do fascismo ao poder em 1922. Processo semelhante ocorreria na Alemanha, com a ascensão do nazismo em janeiro de 1933. Entre 1920 e 1939, a Europa mergulharia no confronto entre os extremos políticos: o comunismo soviético e o nazifascismo teuto-italiano. Na Península Ibérica, Portugal e Espanha implantam suas versões ditatoriais semelhantes ao fascismo. Dados os vínculos culturais e os laços comerciais entre Brasil e Portugal, a ascensão de Salazar ao poder em Portugal influenciaria a ordem política brasileira após a Revolução de 1930⁸.

A Revolução de 1930 romperia com o domínio político de Minas Gerais e de São Paulo. Uma outra visão de mundo política, igualmente oligárquica e agrária, desta feita proveniente do Sul do Brasil, iria dominar o ciclo político seguinte. Contudo, a Ditadura Vargas (1937-1945) não sobreviveria ao fim da II.^a Guerra Mundial. A redemocratização do Brasil em 1946, a expansão socialista na América latina, o Golpe Militar de 31 de março de 1964 e a redemocratização em 1982 —seguindo a redemocratização em Portugal (1974) e Espanha (1976)— bem como o fim da União Soviética (1991), compõem os eventos que marcariam a ordem constitucional brasileira e suas Constituições de 1946, 1967, 1969 e 1988.

Seria em meio a esse contexto histórico que a Presidência da República e o Senado Federal, no Brasil, como órgãos constitucionais do Estado, apresentariam distintas configurações a depender do momento político democrático ou ditatorial. E, assim, variaria do desempenho democrático de suas funções ao autoritarismo presidencial e, no Senado, de espaço de representação dos Estados-membros à irrelevância política.

Na moldura constitucional, consagrada na Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, o sufrágio é universal, sendo

8 Após a Revolução de 1930, e a demora em promulgar uma Constituição democrática, o Estado de São Paulo se rebelaria em 1932, no episódio que ficou conhecido como a Revolução constitucionalista. A rebelião duraria alguns meses, com São Paulo sendo derrotada. Porém, dali sairia o gérmen da Constituição democrática de 1934, cuja existência não superaria mais do que três anos. Em 1935 deu-se a Intentona Comunista, fracassada, mas que levou Getúlio Vargas a suprimir o regime democrático e outorgar a Constituição de 1937, influenciada em muito pelos regimes fascistas europeus, com destaque para a Itália e a Polônia.

o voto facultativo aos analfabetos, maiores de setenta anos e aos maiores de dezesseis e menores de dezoito anos, na forma do disposto no inciso II, § 1.º, do artigo 14. No *caput* desse dispositivo, é assegurado o sufrágio universal, direto, secreto e periódico. O Presidente da República —e seu Vice-presidente— são eleitos diretamente pelo povo, para mandato de quatro anos (artigo 82), por maioria absoluta de votos (artigo 77, § 2.º), não computados os votos em branco e os nulos. Em caso de impedimento ou de vacância, pode ser respectivamente substituído ou sucedido, pelo Vice-presidente (artigo 79, *caput*).

Como o Presidente da República é simultaneamente Chefe de Estado e Chefe de Governo, e seu Vice-presidente é substituto eventual, a legislação eleitoral demanda que a candidatura indique os dois candidatos, podendo ser de partidos políticos diversos. A fim de evitar um vácuo de poder, a Constituição de 1988 prevê especialmente uma ordem de sucessão no comando do país, para o caso de impedimento ou de vacância do Presidente e do Vice-presidente da República (artigo 80)⁹.

Órgão constitucional de destacada importância no jogo político federativo, o Senado Federal reflete os conceitos de participação e de autonomia, binômio que compõe a federação. A participação revela a possibilidade de os Estados-membros defenderem seus interesses na formação da política federativa. Seguindo o modelo norte-americano, desde a Constituição de 1891, cada Estado-membro da federação é representado por três Senadores, eleitos pelo princípio majoritário (artigo 46, *caput*), com renovação de seus representantes na proporção de 1/3 e 2/3¹⁰, a cada quatro anos (artigo 46, § 2.º). O seu mandato dura oito anos (artigo 46, § 1.º), abrangendo duas legislaturas. Há que se lembrar, à luz do Direito Constitucional comparado, que a organização do Senado Federal no Brasil, sob as Constituições de 1891 e de 1934, recebeu influências do constitucionalismo alemão no período — i.e., da Carta constitucional alemã de 1891 e da Constituição de Weimar de 1919¹¹.

No Brasil, o Senado Federal atua como órgão constitucional revisor no Processo Legislativo (artigo 65) —quando a iniciativa das leis não é de Senador ou de Comissão do Senado Federal. A si compete julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (artigo 86, *caput*, *in fine*), bem como aprovar indicação de magistrados para os tribunais superiores. Normalmente, a renovação senatorial a cada quatro anos não produz alteração política expressiva que inviabilize o governo, ou traga ingovernabilidade ao

9 Conquanto se privilegie a eleição direta para Presidente da República, se houver vacância de ambos os cargos na segunda metade do mandato, há previsão de eleição indireta pelo Congresso Nacional (artigo 82, §1.º), em sessão conjunta, na forma da lei.

10 Como aponta Teixeira (2023, p. 310), aplicar-se-á o sistema majoritário nos dois casos.

11 Consultar Guedes (2023), para artigo que aprofunda esse tema, publicado na Revista do Instituto de Direito Comparado Luso-brasileiro.

país. Uma realidade diversa se apresenta quando analisamos o caso alemão, sob a égide da Lei Fundamental de 1949.

Outro ponto a ser destacado é o calendário eleitoral. No Brasil, as eleições para a renovação senatorial obedecem a um calendário unificado, determinado pela Constituição (artigo 77), acompanhando as eleições presidenciais. O Brasil adota «[...] eleições diretas para todos os níveis de mandatários» (Teixeira, 2023, p. 315). Na Alemanha, os membros do Senado (*Bundesrat*) são eleitos pelas Assembleias estaduais, em momentos distintos.

E, finalmente, o poder político, no âmbito municipal, ganhou relevo no artigo 18 da atual Constituição, pois dotou a municipalidade de autonomia político-administrativa. Não obstante, as eleições locais pouco impacto produzem nas eleições dos Estados ou para a representação dos Estados no Senado Federal. Isso se deve em muito ao fato de não haver no Brasil o voto distrital.

2.2. A arquitetura federativa alemã no modelo constitucional de 1949: origens históricas e evolução.

Os Estados germânicos haviam passado por um ensaio de unificação em 1848, iniciativa reprimida pela monarquia prussiana. A História constitucional alemã tem início com a primeira unificação do país em 1870, sob o Imperador Wilhelm I e seu Chanceler Otto von Bismarck. A Carta constitucional de 1871, outorgada, foi um documento síntese das diversas pretensões monárquicas envolvidas no projeto político unificador.

O desenrolar dos eventos históricos na Europa ao longo do século XIX, momento em que surgem alguns dos grandes Estados europeus continentais, revela a disputa pela predominância política no continente. A corrida colonial, bem ilustrada pela Conferência de Berlim (1893), explica a ascensão e o conflito entre as antigas e as novas potências europeias. De um lado, a Inglaterra e a França, que predominavam como potências hegemônicas desde o século XVIII, e, de outro lado a Alemanha, a Itália e a Rússia. A complexa trama de alianças políticas entre as monarquias europeias, conduziriam ao esgotamento do sistema político europeu como mecanismo capaz de evitar um conflito militar generalizado.

Apesar de unificado, o Império alemão, no interior do Estado, não havia um equilíbrio harmônico entre as funções constitucionais. O Poder Judiciário refletia os valores monárquicos e conservadores. E, no quadro constitucional de 1871, o Parlamento do Império (*Reichstag*) tinha um papel secundário destinado a apenas aprovar o Orçamento, como uma formalidade política. O *Bundesrat* se mostrava mais destacado, pois era o foro das monarquias germânicas unificadas. A Carta constitucional tinha por objetivo unicamente

atribuir uma aparência de Estado constitucional à comunidade internacional, a fim de demonstrar que o poder do Imperador seria limitado. Isso se mostrava necessário, pois a Alemanha necessitava de empréstimos internacionais, notadamente junto aos bancos ingleses, com o objetivo de pagar os custos das guerras de unificação entre 1866 e 1870¹². Os bancos necessitavam de garantias de que seriam pagos, e a Constituição de 1871 lhes oferecia, ao menos aparentemente, a sensação de que os empréstimos seriam honrados. Não obstante a Carta constitucional de 1871, o II.º Império alemão revelava em si um poder soberano de teor autoritário pelo Imperador. Weber (1993) já havia alertado para as deficiências do quadro político-partidário do II.º Império, bem como de suas consequências para o período democrático que viria a seguir.

A ascensão da Alemanha como potência militar e industrial, a corrida colonial e a complexa trama de alianças militares colocaram o país em rota de colisão com a Inglaterra e a França. A I.ª Guerra Mundial seria deflagrada, em 1914, com o assassinato do Arquiduque austríaco Francisco Ferdinando e sua esposa em Sarajevo, por Gavrilo Princip, da minoria étnica sérvia. O atentado foi uma afronta ao Império Austro-húngaro. A Alemanha, como sua aliada, apoia as pretensões austríacas por uma punição ao Reino da Sérvia¹³. Em questão de semanas, em 1914, a Europa estava em guerra. O conflito duraria quatro anos.

Com o fim da I.ª Guerra Mundial em 1918, e com a Constituição alemã de Weimar de 11 de agosto de 1919, a Alemanha, pela primeira vez em sua história, iria vivenciar a experiência democrática e republicana. Observando uma tendência política entre os séculos XIX e XX, a classe política optou por manter o sistema parlamentar. Embora assistindo a uma mudança na forma de governo, o povo desejava o passado de glória imperial, o fim da incerteza política trazida pela democracia e estabilidade econômica. O pagamento de reparações de guerra impostas pelo Tratado de Versalhes trouxe limitações de ordem econômica e hiperinflação (Zerback, 2022, p. 11-15).

O papel do Presidente na República de Weimar voltava-se à mediação do jogo político parlamentar. Em vista do prestígio de que desfrutavam os militares na Alemanha, o Marechal Paul von Hindenburg é eleito Presidente da República em 1925, em eleições diretas para o cargo, na esperança de lhe trazer estabilidade política. Os primeiros anos republicanos trazem duras provações aos alemães e prejudicam a vivência democrática. Os governos se sucedem. Ao fim da década de 1920, a Alemanha parecia estar superando os problemas econômicos, quando então a Crise econômica mundial de 1929

12 A guerra de unificação foi conduzida pela Prússia em aliança com outros Estados soberanos alemães. Entre 1866 e 1870, a Prússia derrotou a Áustria, a Dinamarca e a França.

13 O II.º Império alemão (*Reich*), fundado por Bismarck e pelo Imperador Guilherme I, duraria de 1870 a 1918.

selou o destino da República. O contexto da Crise de 1929 levaria a uma política de austeridade fiscal e deflacionária, no governo de Heinrich Brüning.

A política parlamentar no Parlamento (*Reichstag*) estava permeada de intrigas entre os grupos políticos, alguns desejando uma revolução armada. Desde a Revolução russa em 1917, por toda a Europa eclodiam movimentos e rebeliões para implantar a ditadura do proletariado. O país já havia enfrentado em 1918, na Bavária, a tentativa de implantação de uma República comunista com Kurt Eisner. E, no outro espectro político, o golpe —*Putsch*— de Munique envolvendo os nazistas, também na Bavária, em 1923, com seu líder Adolf Hitler. As democracias liberais estavam sob ataque por todo o continente. Estava claro, então, que o confronto político europeu seria entre o nazismo e o comunismo, dentro e fora do Parlamento. Nos dois eventos, o já reduzido Exército alemão se mostrou capaz de conter as insurreições. No âmbito político, os aristocratas ainda mantinham sua influência nas instituições político-militares republicanas.

As eleições de 1932 já apontavam para a ascensão dos nazistas como força política. Hitler esperava se eleger Presidente da República. As dificuldades econômicas traziam a instabilidade política, pois, em uma economia cada vez mais integrada mundialmente, os governos nacionais não tinham o controle do que se passava além de suas fronteiras. O descrédito ou incompreensão dessa realidade aviltaram a prática do regime democrático. Contudo, mais uma vez, na segunda eleição direta para Presidente, a vitória seria de Hindenburg. As experiências de eleição direta para presidente nesse período influenciariam a redefinição do modelo após 1949. Mas, isso não resolvia o problema político, pois os efeitos da rigidez fiscal do governo Brüning aumentavam a pobreza. Mesmo governando com decretos de emergência, a posição de Brüning se enfraquece.

O ingresso na modernidade industrial havia trazido consigo uma realidade econômico-social muito complexa e distinta de tudo que era conhecido no século XIX. As economias nacionais estavam mais interdependentes e a Alemanha não estava mais isolada no mundo. Saber lidar com os seus próprios problemas internos, solucioná-los e acomodar o país às inconstâncias da política mundial era o grande desafio, para os quais a classe política não estava preparada.

No Parlamento alemão, duas correntes políticas tomaram vulto como alternativa ao governo Brüning: de um lado, o General Kurt von Schleicher, que propunha uma ditadura presidencialista com apoio do Exército, e, de outro, Franz von Papen. Von Papen pede o apoio de Hitler e seus deputados, a fim de formar um governo. Hitler recusaria, pois ele desejava ser o Chanceler. Papen cederia. Segundo a Constituição de Weimar (1919), o Presidente poderia nomear quem desejasse para Chanceler, sem observar necessariamente o número de votos que havia recebido seu partido. Em casos excepcionais, para superar a inferioridade representativa no Parlamento, a Constituição de

1919 autorizava o Chanceler a governar utilizando o expediente dos Decretos de emergência. Esses Decretos revelavam uma excepcionalidade, com fundamento constitucional.

Paul von Hindenburg, então Presidente da Alemanha, nomearia Hitler como Chanceler, a fim de evitar a ditadura proposta por von Schleicher. Para ele, essa poderia ser a chance de acabar com sucessivos governos baseados em Decretos emergenciais. Hindenburg recebera relatórios do Exército sobre a situação dos partidos políticos, informando que ambos tinham a sua milícia armada e de sua limitada capacidade de contenção. Hindenburg, diante da traumática experiência comunista na Bavária, decide escolher Hitler e os nazistas, para neutralizar essa ameaça. Essa decisão recebeu o apoio dos social-democratas. Além disso, o sistema político acreditava que Hitler seria contido no âmbito do jogo parlamentar.

Após as eleições ao Parlamento (*Reichstag*) em 27 janeiro de 1933, quando os nazistas obtiveram expressivo resultado, próximo a 44 % dos votos, Hindenburg decide nomear Hitler como o Chanceler, tendo von Papen como Vice-chanceler. Em 27 de fevereiro de 1933, ocorre o incêndio no edifício do *Reichstag*. Hitler apontou que o incêndio, atribuído aos comunistas, revelava as intenções de instalar uma ditadura de molde soviético na Alemanha. Então, Hitler pressiona Hindenburg, que emite um Decreto limitador de liberdades públicas, em 28 de fevereiro de 1933, com base no artigo 48 da Constituição de 1919¹⁴, para defender a democracia. Em 23 de março de 1933, o *Reichstag* lhe aprovaria uma lei de plenos poderes - *Ermächtigungsgesetz*, por quatro anos, contando com 444 votos favoráveis, 90 votos contra e 109 abstenções. Tem-se, então, um paradoxo de uma ditadura aprovada por um Parlamento democraticamente eleito. Aqui se tem o caso de um Estado democrático de direito, cujas normas constitucionais conduziram o regime democrático a uma crise sistêmica e à suspensão da Constituição, estabelecendo-se um estado de exceção constitucional.

Os nazistas responderam a essa complexidade governativa com um decisionismo político não democrático e violento. Para eles a democracia era uma farsa da burguesia decadente, e o mundo estava envolto em uma guerra civilizatória entre o Ocidente e o Oriente bolchevista.

Hindenburg morreria em agosto de 1934. A Alemanha mergulharia em um Estado totalitário e racista¹⁵. Em 1936, Hitler enviaria tropas para Guerra Civil espanhola (1936-1939). Em 1938, anexaria os Sudetos alemães (Paz de Munique, 1938), e depois a Áustria (*Anschluss*). A escalada política e armamentista, para reparar os 'erros de Versalhes' (1918), conduziria a Europa e o mundo à guerra durante seis anos. Em 1945, a Alemanha, atacada em três frentes, é derrotada e ocupada. Como país soberano, deixa de existir por quatro anos.

14 Sobre o contexto histórico que antecede a I República alemã, consultar Guedes (2019).

15 Para uma análise das falhas do sistema político de Weimar, consultar Zimmerling (2023, p. 74).

A Alemanha ressurgiria como Estado soberano em 1949, por decisão dos Aliados, que a veem como uma possível barreira ao expansionismo soviético. Sua certidão de nascimento seria a Lei Fundamental alemã (*Grundgesetz*; doravante abreviada para GG), do mesmo ano, que em sua elaboração seguiria as recomendações aliadas e o modelo constitucional anglo-saxão, com previsão de Direitos Fundamentais¹⁶, separação de poderes e valores democráticos. O novo texto buscava evitar os erros da Constituição de Weimar (1919). O princípio da dignidade da pessoa humana abre o texto constitucional (artigo 1.º GG 1949)¹⁷, servindo como vetor interpretativo de todo o seu texto. Outra inovação seria o direito de resistência (artigo 20 (4) GG 1949)¹⁸ assegurado aos cidadãos, para o caso de falha das instituições políticas em assegurar a democracia e as liberdades fundamentais.

Em razão dos desdobramentos político-militares decorrentes do nazismo entre 1933 e 1945, os redatores da Lei Fundamental foram bastante contundentes em proibir a preparação de uma guerra de agressão, como se depreende do artigo 26 da GG 1949, pelo que o Estado alemão se compromete com a estabilidade política europeia, contribuindo com «[...] a convivência pacífica dos povos».

No âmbito desse novo quadro político, pós-1945, a escolha do Presidente alemão se mostra peculiar. Ele não é eleito diretamente pelo povo, mas sim eleito indiretamente. Compete aos membros do Parlamento (*Bundestag*) em conjunto com membros designados pelas Assembleias dos Estados (*Landtage*), escolher o Presidente. Essa é uma particularidade do Estado alemão que merece destaque.

As competências constitucionais do Presidente da República (*Bundespräsident*) na Lei Fundamental (1949) foram redesenhadas¹⁹. O papel do Presidente é representativo, mas a si compete nomear o Governo formado pelo Parlamento, ou dissolvê-lo²⁰ e convocar novas eleições, quando necessário.

16 Artigo 1 (2) GG / *Grundgesetz*, ou Lei Fundamental alemã – ‘O povo alemão se identifica, portanto, com os invioláveis e inalienáveis direitos do homem como fundamento de toda comunidade humana, da paz e da justiça no mundo’.

17 Artigo 1 (1) GG – ‘A dignidade do homem é intangível’.

18 Artigo 20 (4) GG – ‘Contra qualquer um que intente derrubar essa ordem assiste a todos os alemães o direito à resistência quando não for possível outro recurso’. A ‘ordem’ mencionada é a prevista no artigo 20 (1) GG – ‘A República Federal da Alemanha é um Estado federal, democrático e social’.

19 Mattos (2023).

20 Consultar o artigo 63 da GG. Quando o parlamento é dissolvido, pela aprovação de desconfiança, a fim de evitar um vácuo governamental, os alemães adotaram o ‘voto de desconfiança construtivo’ (artigo 67 da GG), como notou Zimmerling (2023, p. 77). Ao demitir um governo, rapidamente um novo deve ser formado. A aprovação ou a rejeição de uma moção de confiança ou de desconfiança é o indicador político da reputação de um governante perante o parlamento, podendo selar em definitivo com sua carreira política. Como exemplo temos a dissolução do *Reichstag* em 1932 por Paul von Hindenburg, aplicando o artigo 25 da Constituição de Weimar – como anota Kennedy (2012, p. 34), permitindo a ascensão dos nazistas ao *Reichstag* nas eleições seguintes, de modo democrático e legítimo em janeiro de 1933. Tal qual dissera Calamandrei (2024), uma Constituição morre quando se lhe oferece

Apenas o poder de dissolver o Parlamento lhe confere uma nota característica, que é a interpretação do funcionamento do sistema político, a fim de verificar se estaria realizando as tarefas e os objetivos constitucionais, pelo que, à luz de Häberle (2024, p. 26-28, 36), o Presidente deve agir não apenas como um órgão constitucional, mas também como um intérprete da Constituição.

Comumente, quando se estuda a República de Weimar, emerge o artigo 48 de sua Constituição como o dispositivo responsável pela destruição do regime democrático na Alemanha pelos nazistas, conquanto ele tenha sido utilizado por outros partidos e governos anteriores por centenas de vezes antes de janeiro de 1933, data da ascensão de Adolf Hitler à Chancelaria. Não obstante, pelo ângulo em análise nesse artigo, o mais importante dispositivo constitucional seria o artigo 25 daquela Constituição, que permitia a dissolução do Parlamento pelo Presidente (Kennedy, 2012). A mudança constante das intenções eleitorais na Alemanha em 1932 foi identificada pelos partidos políticos, que essencialmente acompanhavam os efeitos inerciais da crise de 1929, tendo sido a dissolução do Parlamento e a convocação de novas eleições utilizadas, a fim de captar o momento de ápice de intenções de votos nos nazistas entre outubro e janeiro de 1933. Foi exatamente essa competência presidencial, não de todo limitada, que permitira a ascensão do nazismo ao poder em eleições democráticas.

Como nota Zimmerling (2023, p. 76), as competências políticas do Presidente da República são —atualmente— «[...] muito limitadas (art. 58 a 60)» [sic.]. As lições de Weimar foram absorvidas e, em razão disso, se restringiu o poder de dissolução do Parlamento, bem como estabelecer as condições para a formação de novo governo. Outrossim, cabe-lhe representar a federação no concerto das nações²¹, nomear juízes federais²² e conceder o direito de graça²³. O Presidente pode ser afastado em caso de crime de responsabilidade, como previsto no artigo 61 da GG 1949. Nesse caso, o Parlamento Federal (*Bundestag*) ou o Senado (*Bundesrat*) podem acusá-lo por violação de seus deveres constitucionais.

O sistema parlamentarista é baseado na confiança do Parlamento no governo. Para que seja bem-sucedido como sistema político, é preciso que haja uma população bem-educada, dotada de consciência cívica e que possua uma cultura política voltada para as complexidades do jogo democrático. Do contrário, suas consequências podem ser desastrosas.

indiferença à política e à sociedade. A dissolução do Parlamento, naquelas circunstâncias, não foi a melhor opção.

21 Artigo 59 (1) GG.

22 Artigo 60 (1) GG.

23 Artigo 60 (2) e (3) GG.

O Senado Federal alemão (*Bundesrat*) é o parlamento dos governos estaduais. Há um salto qualitativo nesse órgão constitucional como participe da política federal, no quadro da Lei Fundamental de 1949, em relação ao previsto para si nas anteriores Constituições de 1871 e 1919. De se notar que, na Alemanha, as eleições para Senador Federal são assíncronas. E isso porque as eleições que determinam a composição do Senado Federal (*Bundesrat*) decorrem das eleições para cada Assembleia estadual (*Landtag*). Essa é uma singularidade do federalismo parlamentar alemão que, ao menos teoricamente, pode alterar o equilíbrio de poder e afetar a governabilidade do país. Isso pois um governo parlamentar constituído pode perder a sua base de apoio no Senado (*Bundesrat*), tendo que enfrentar dificuldades na aprovação de leis ou aprovação do orçamento federal. Tal especificidade demanda uma necessidade de articulação permanente entre as diversas correntes de opinião representadas no Parlamento (*Bundestag*), a fim de evitar rupturas e possíveis dissoluções do Parlamento (*Bundestag*) pelo Presidente da República (*Bundespräsident*).

Outra singularidade na representação senatorial alemã é a quantidade diferente de Senadores por Estado (*Land*), que observa o critério do contingente populacional. Estados-membros (*Länder*) com mais de dois milhões de pessoas têm quatro Senadores, com mais de seis milhões de pessoas terão cinco, com mais de sete milhões de pessoas terão seis. Portanto, o número de Senadores varia de três a seis, a depender do Estado. O Baden-Württemberg, a Bavária, a Baixa Saxônia e a Renânia do Norte-Vestefália terão seis Senadores cada, o Hessen terá cinco, a cidade de Berlim, o Brandenburg, a Renânia-Palatinado, a Saxônia, a Saxônia-Anhalt, o Schleswig-Holstein e a Turíngia terão quatro, e Bremen, Hamburg, o Mecklenburg-Vorpommern e o Saar terão três.

O Senado Federal alemão se compõe de sessenta e nove votos. O quórum de maioria absoluta é de trinta e cinco votos e a maioria qualificada de dois terços é de quarenta e seis votos.

A substituição dos Senadores é prevista constitucionalmente. E, finalmente, há previsão do *recall* ou da substituição dos Senadores a qualquer momento, pelas Assembleias legislativas (*Landtag*). Somente quem é membro de uma Assembleia legislativa (*Landtag*) pode ser membro do Senado Federal (*Bundesrat*), conforme o artigo 51 (1) GG. Quando uma nova eleição para a Assembleia estadual (*Landtag*) ocorre, logo após se forma um governo, cujo Governador será eleito indiretamente pela Assembleia recém-eleita²⁴. O Governador é designado *Ministerpräsident*. Portanto, o governo nos *Länder* é formado nos moldes do sistema parlamentarista, dependendo da vitória de um partido com maioria nos assentos ou pela formação de uma coalizão de partidos. Observa-se, aqui, uma simetria em relação à escolha do Presi-

24 Teixeira (2023, p. 313).

dente da República alemã. Cabe ao *Landtag* nomear os seus representantes no Senado Federal (*Bundesrat*). É perceptível, portanto, a importância das eleições estaduais na composição do jogo político nacional alemão, reverberando o regionalismo nas ações de governo no âmbito federal. O resultado eleitoral e a formação dos governos regionais podem tanto manter o apoio ao governo federal, como desestabilizá-lo politicamente. O sistema político-eleitoral está organizado como um jogo de dominós em que algumas peças podem levar a uma crise política e à dissolução do parlamento.

Outro ponto que merece atenção é a política local, nos municípios. Na Alemanha, a política local tem uma importante conexão com a formação das Assembleias dos Estados (*Landtag*). Isso ocorre em razão da organização dos distritos eleitorais, que podem abranger mais de uma municipalidade. Dessa forma, o êxito ou o fracasso nas administrações locais são determinantes das escolhas distritais. O mapa dos distritos eleitorais demonstra a capilaridade do sistema político nacional, que tem o potencial de refletir demandas no eixo *bottom-up* —ou, de baixo para cima, influenciando a constituição representativa das Assembleias estaduais e dali até o *Bundesrat*. Esse canal político tem se revelado com intensidade no âmbito das reformas econômicas e no controle migratório, haja vista que as municipalidades têm enfrentado dificuldades para lidar com a situação. Tais pautas vêm se consolidando nos resultados eleitorais em muitas regiões, em especial nos Estados da antiga Alemanha Oriental, onde o partido AfD – Alternativa para a Alemanha, tem sido vitorioso.

Podemos citar, como exemplo, por ocasião da elaboração desse trabalho, que em 2023 houve eleições nos *Länder* da Bavária e no Hessen, em setembro de 2024, para a Saxônia, Brandenburg e Turíngia. Estão programadas outras eleições, na primavera de 2026, na Renânia-Palatinado, na Saxônia-Anhalt, em Berlim e no Mecklenburg-Vorpommern. Para a primavera de 2027, há eleições previstas no Saar, no Schleswig-Holstein, na Renânia do Norte-Westfália e na Baixa Saxônia. Em 2027 também ocorrerá a eleição para o cargo de Presidente Federal, na décima sétima Assembleia Conjunta, entre o Parlamento (*Bundestag*) e os representantes dos Estados (*Länder*).

III. A representação política nos modelos brasileiro e alemão: a escolha do Presidente da República, eleição senatorial e outras comparações

A Lei Eleitoral da Alemanha (23 de julho de 1993²⁵) estabelece um sistema de representação política baseada no critério proporcional, que combina o

25 A *Bundeswahlgesetz* / BWahlG, ou Lei eleitoral alemã é de 7 de maio de 1956, tendo sido objeto de reformas, em 1993 e 2024.

princípio majoritário e o proporcional quando da votação. A cédula eleitoral, ou *ballot*²⁶, apresenta espaço para dois votos. Aqui encontramos, no Direito Eleitoral alemão, o conceito de Primeiro-voto (*Erststimme*) e Segundo-voto (*Zweitstimme*). Cada cidadão maior de dezoito anos habilitado a votar pode destinar seu primeiro voto em um dos candidatos habilitados em cada um dos 299 distritos eleitorais em que se divide o país, e o restante dos representantes será eleito pelo segundo voto, destinado a um dos partidos habilitados e suas listas estaduais (*Landliste*)²⁷.

O voto na Alemanha é facultativo, mas a sociedade alemã é consciente da importância de seu exercício para o regime democrático²⁸. Após 1945, a redemocratização do país imbuíu a sociedade alemã de profunda consciência democrática, em muito marcada pelo regime totalitário nazista. É admitido o voto pelo correio ou voto postal²⁹. Cada Distrito elegerá um representante³⁰, pelo sistema majoritário³¹. Nas listas partidárias estaduais, competirá ao partido ordenar os nomes dos políticos locais que irão ocupar as cadeiras, em conformidade com os votos recebidos. A ordem será estabelecida de acordo com as articulações políticas internas, o prestígio e a expressão das lideranças partidárias³².

O número de cadeiras no Parlamento federal alemão (*Bundestag*) obtido pelo partido é calculado pelo número de segundos-votos, destinados ao partido em cada Distrito Eleitoral. Após setembro de 2013, o número de cadeiras no Parlamento é calculado em duas etapas, a fim de distribuir entre os partidos o total de 598 cadeiras existentes³³. Mas, o número pode variar. Na atual legislatura, há 736 representantes.

Para a definição dessa representação parlamentar, são necessárias duas etapas. A primeira etapa leva em consideração o contingente populacional. Numa segunda etapa, o número de cadeiras no Parlamento é aumentado, na proporção dos votos recebidos pelos partidos políticos na votação —como segundo-voto, no *Ballot*— mais as cadeiras calculadas na primeira etapa, permitindo que cadeiras destinadas a cada Distrito sejam deduzidas

26 Parte IV, Seção 30, e Parte V, Seção 34, da Lei Eleitoral federal alemã.

27 Parte I, Seção 4, da Lei Eleitoral federal. Com o *Zweitstimme* elegem-se os representantes, observando o sistema proporcional (Teixeira, 2023, p. 313).

28 Segundo dados coletado no *BundestagswahlAtlas* – ou atlas de votação para o parlamento federal, para o ano de 2021, a participação média do eleitorado ronda a casa dos 77 %.

29 Parte V, Seção 36, da Lei Eleitoral federal alemã.

30 Parte I, Seção 5, da Lei Eleitoral federal alemã.

31 Teixeira (2023, p. 313).

32 Parte IV, Seção 27, da lei Eleitoral federal alemã.

33 Parte I, Seção 1, artigo (1), Lei Eleitoral federal alemã.

do número de cadeiras destinadas pelo segundo-voto³⁴. Cada Estado (*Land*) recebe um número mínimo já fixado de cadeiras no Parlamento. O excedente de cadeiras é alocado aos partidos políticos e às listas dos Estados (*Länder*), de acordo com a proporção de segundos-votos obtidos em diferentes listas nos Estados.

Os Distritos eleitorais podem ser redesenhados em cada eleição, pela Comissão de Limites Distritais³⁵, em conformidade com a população e limites territoriais, de modo que não haja divergência maior do que 15 % da população distrital. Os limites do Estado e do Município determinam frequentemente a extensão do Distrito eleitoral³⁶, na forma da Lei Federal Eleitoral.

Outrossim, há de se mencionar o sistema da cláusula de barreira aplicável aos partidos políticos. É o segundo-voto que determina se o partido terá representação ou não no Parlamento. Para esse fim e, objetivando evitar o excesso de partidos que possa inviabilizar o jogo político, foi estabelecida uma cláusula de barreira de 5 % de votos³⁷, para que um partido envie representantes ao Parlamento federal (*Bundestag*). Os partidos distribuem as cadeiras obtidas de acordo com o número de votos obtidos nas listas dos Estados, observando-se os dispositivos e os métodos de cálculo e de distribuição constantes da Seção VI, da Parte I, da Lei Eleitoral federal.

A eleição do Presidente da República é um evento de destaque. Determinante para a eleição do Presidente da República é a eleição dos Deputados do Parlamento Federal (*Bundestag*) e dos Deputados dos Estados-membros (*Länder*). Os deputados são eleitos por sufrágio universal, direto, livre, igual e secreto³⁸, pelo eleitor maior de 18 anos habilitado a votar³⁹.

Uma vez eleitos os membros do Parlamento Federal (*Bundestag*) para uma Legislatura de quatro anos⁴⁰, e estando próximo ao fim do mandato de cinco anos do Presidente Federal (*Bundespräsident*)⁴¹, uma Assembleia Federal (*Bundesversammlung*) é convocada⁴². Essa Assembleia Federal é a maior assembleia política que pode ser realizada no Estado alemão. Em caráter excepcional, ela será convocada antecipadamente, caso o Presidente ence-

34 Parte I, Seção VI, da Lei Eleitoral federal alemã.

35 Parte I, Seção III, artigo 1 (3) a (5), da Lei Eleitoral federal alemã.

36 Parte I, Seção III, artigo 1 (5) da Lei Eleitoral federal alemã.

37 Parte I, Seção VI, artigo (3), da Lei Eleitoral federal alemã.

38 Artigo 38 (1) GG.

39 Artigo 38 (2) GG e Parte III, Seção 12, artigo (1), 1, da Lei Eleitoral federal alemã.

40 Artigo 39 (1) GG. Para análise do sistema partidário brasileiro, consultar Teixeira (2023, p. 311).

41 Artigo 54 (4) GG.

42 Artigo 54 (3) GG. Consultar também Mattos (2023).

re o seu mandato antes do termo final⁴³. Compete ao Presidente do Parlamento Federal (*Bundestag*) fazer a sua convocação, na forma do previsto no §1, Seção I da BPräsWahlG. A si cabe a presidência dos trabalhos e das sessões da Assembleia. Em condições de normalidade política pelo encerramento do mandato presidencial, a reunião deverá ser convocada trinta dias antes de seu fim⁴⁴.

Cumprir notar que a escolha do Presidente Federal alemão é indireta, sendo realizada pelos membros do Parlamento Federal (*Bundestag*) e dos Estados-membros (*Länder*)⁴⁵. Cabe aos Parlamntos Estaduais (*Landtage*) escolher os seus representantes na Assembleia Federal para a escolha do Presidente⁴⁶. A eleição do Presidente da República (*Bundespräsident*) é objeto de uma lei especial, a Lei sobre a Eleição do Presidente Federal pela Assembleia Federal (*Bundespräsidentwahlgesetz*), de 25 de abril de 1959.

O Presidente será escolhido por voto secreto, sem debate anterior pelo Parlamento Federal (*Bundestag*)⁴⁷, entre os candidatos apresentados. A Lei Fundamental (*Grundgesetz*) não prevê uma candidatura na qual haja um Vice-presidente. Em caso de impossibilidade do exercício da Presidência, caberá ao Presidente do Senado Federal (*Bundesrat*) o exercício das suas funções em caráter provisório. A Lei Fundamental (*Grundgesetz*) autoriza que qualquer alemão maior de quarenta anos de idade possa se candidatar, devendo ser indicado como candidato por um membro designado para a Assembleia Federal (*Bundesversammlung*)⁴⁸. A escolha é determinada pela maioria absoluta dos votos⁴⁹. Caso essa maioria absoluta não seja obtida, pode ser realizada uma segunda ou terceira rodada de votação. Na terceira rodada, basta o quórum de maioria relativa —i.e., a maioria dos votos obtidos. Eleito, o candidato deverá afirmar que aceita o encargo e deve fazer um discurso⁵⁰. Então, a Assembleia será encerrada. O Presidente então fará o seu juramento⁵¹. O seu mandato é de cinco anos⁵².

Embora o Presidente da República tenha funções representativas, ele terá papel decisivo no sistema político em caso de dissolução do Parlamento

43 Nesse caso, na forma do artigo 57 GG 1949, competirá ao Presidente do Senado (*Bundesrat*) as suas funções até a escolha de outro nome em substituição.

44 Artigo 54 (4) GG.

45 §2, Seção I BPräsWahlG (1959), ou Lei para Eleição do Presidente Federal.

46 §4, Seção I BPräsWahlG (1959).

47 Artigo 54 (1) GG.

48 §9 (1), Seção II, do BPräsWahlG 1959.

49 Artigo 54 (6) GG.

50 §9 (4), (5) e (11), Seção II, do BPräsWahlG (1959).

51 Artigo 56 GG.

52 Artigo 54 (2) GG.

Federal (*Bundestag*). A hipótese merece análise cuidadosa, pois é preciso notar aqui outra peculiaridade do sistema político alemão: as eleições para as Assembleias estaduais (*Landtage*) não são coincidentes temporalmente.

As eleições para as Assembleias estaduais (*Landtage*) são determinadas pelos Estados-membros, observando calendários específicos. Tal peculiaridade pode ter suas raízes históricas aos momentos iniciais do II.º Império alemão, quando muito de autonomia se reservou aos reinos componentes que participaram da primeira unificação. A autonomia foi preservada quando do ingresso no período republicano, e mantida na ordem constitucional construída em 1949. Isso significa que um governo federal constituído, e que tenha organizado a sua base de apoio no Senado Federal (*Bundesrat*) pode perdê-la a depender de resultados eleitorais posteriores.

Em um sistema político, em que um governo pode ser formado com o apoio de um partido com poucos deputados, a perda de três ou cinco votos no Senado pode constituir um fator de instabilidade política, conduzindo a uma dissolução do Parlamento Federal (*Bundestag*) no caso de um impasse. Observando a constitucionalidade dos eventos políticos está a Corte constitucional alemã (Hesse, 2024). Em suma, o sistema político-eleitoral alemão é uma máquina sofisticada e de grande precisão, no qual o funcionamento das instituições democráticas repousa em ténue equilíbrio. Daí a ressalva anterior aos municípios e ao sistema distrital, para a política alemã.

IV. Conclusão

Os dois Estados escolhidos para esse estudo comparativo, Brasil e Alemanha, são Repúblicas e Federações. Uma das diferenças entre ambos está no sistema de governo, que no Brasil é o presidencialismo, e, na Alemanha, é o parlamentarismo.

O Brasil é uma nação jovem que está amadurecendo as suas práticas políticas e consolidando as suas instituições democráticas. Além disso, o país segue, desde o século XIX, a tradição constitucional francesa —de matriz liberal, com posteriores influências do direito constitucional americano. E, ao longo do percurso, porta consigo as marcas de experiências autoritárias. A Alemanha tem uma História política igualmente marcada pelo autoritarismo, do medievo até o século XX —salvo raras exceções políticas em sua História no período que antecede à unificação de 1870. A sua primeira experiência democrática e republicana resultou em fracasso com a República de Weimar, em 1933, por diversos motivos. Após a derrota em 1945, a reordenação constitucional decorrente da Lei Fundamental de 1949 alinhou o país à tradição constitucional anglo-saxônica, adequando-a ao país.

Buscamos ressaltar que a singularidade histórico-constitucional dos Estados germânicos, de passado secular e influentes na constituição da unidade política sob Guilherme I e Otto von Bismarck, em 1870, foi determinante

para a edificação de sua organização político-administrativa, como uma federação atípica de modelo único. E, no âmbito dessa trajetória, o Senado Federal e sua engenharia política lhe são tributários. A Alemanha tem muito a contribuir para o aperfeiçoamento do sistema político e eleitoral brasileiro, pois já enfrentou situações extremas que testaram seu sistema político. As falhas parlamentares da República de Weimar e a ascensão do nazismo, com todos as suas nefastas consequências constituem valiosa experiência a ser analisada pela classe política brasileira.

As experiências ditatoriais brasileiras, entre 1937 e 1946 e, depois, entre 1964 e 1984, ilustram a necessidade de se aperfeiçoar a organização política brasileira, ainda hoje marcada pelos interesses políticos regionais das oligarquias e carente de projetos nacionais. Nesse ponto, o sistema distrital misto e o parlamentarismo podem vir a ser uma solução adequada para a realidade brasileira, tão logo se tenha uma sociedade com elevados graus de instrução e de consciência cívica necessários à boa prática democrática e parlamentar.

No presente momento, está em curso o Projeto de Lei do Senado de n.º 86, de 2017 –renumerado como Projeto de Lei 9.212/2017, de autoria do Senador José Serra, cujos dispositivos refletem em muito a experiência parlamentar alemã consagrada na atual Lei Eleitoral federal alemã. Seu objeto é instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais. O referido projeto de lei aguarda designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. A sua eventual aprovação alteraria as Leis n.º 9.504/97 e 4.737/65. O projeto tem prioridade de tramitação, amparado no artigo 151, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Conheçamos assim a realidade política alemã para melhor aperfeiçoarmos o Brasil.

V. Referências

ALEMANHA. *Bundestagswahlen*. Disponível em: [https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021/archiv/ergebnisse/wahlatlas.html#\(wahlatlas-4e9ca409-391e-4287-b364-9b4af9f94fbc/thema_WAHLBETEILIGUNG_/haeufigkeiten/bundeslaender/\)](https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021/archiv/ergebnisse/wahlatlas.html#(wahlatlas-4e9ca409-391e-4287-b364-9b4af9f94fbc/thema_WAHLBETEILIGUNG_/haeufigkeiten/bundeslaender/)). Acesso em: 03 out. 2024.

ALEMANHA. *Ministério do Interior e da Comunidade. Lei eleitoral e sistema de votação*. Disponível em: <<https://www.bmi.bund.de/EN/topics/constitution/electoral-law/voting-system/voting-system-node.html>>. Acesso em: 11 mai. 2023.

ALEMANHA. *Legislação. Lei Eleitoral federal, de 23 de julho de 1993*. Disponível em: <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz_engl.pdf>. Acesso em: 11 maio 2023.

ALEMANHA. *Legislação. Grundgesetz 1949.*

ALEMANHA. *Legislação. Bundespräsidentwahlgesetz, de 25 de abril de 1959.*

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Eleições indiretas.* Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/eleicao-indireta>>. Acesso em: 12 maio 2023.

CALAMANDREI, P. *Discurso sulla Costituzione italiana nel Salone degli Afreschi della Società Umanitaria.* Disponível em: <https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28_2014/2014_06_03_MN_discurso_Calamandrei.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

GUEDES, M.A.P. *Estado e Ordem Econômica e Social: a experiência constitucional da República de Weimar e a Constituição brasileira de 1934.* 2.^a ed. Rio de Janeiro: Processo, 2019. 199p.

— *O Senado Federal nas Constituições brasileiras de 1891 e 1934: as influências do constitucionalismo alemão.* Disponível em: <[http://www.idclb.com.br/httpdocs/revistas/29/revista29%20\(12\).pdf](http://www.idclb.com.br/httpdocs/revistas/29/revista29%20(12).pdf)>. Acesso em: 12 maio. 2023.

GRIMM, D. *Identidad y transformación: la ley fundamental em 1949 y hoy.* Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3229948>>. Acesso em: 08 ago. 2024.

HÄBERLE, P. *Hermenêutica Constitucional – A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para interpretação pluralista e 'procedimental' da Constituição.* Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353/1204>>. Acesso em: 08 ago.2024.

HESSE, K. *El tribunal Constitucional Federal en la Ley Fundamental de Bonn.* Disponível em: <<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25771aijc009008.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2024.

IBLER, M. *Importantes aspectos de la historia y la dogmática de los derechos fundamentales en Alemania.* Disponível em: <<https://kops.uni-konstanz.de/entities/publication/d785b0c2-3703-49ab-ac18-5696cd1e-2ddc>>. Acesso em: 08 ago. 2024.

KENNEDY, E. *Carl Schmitt en la República de Weimar – La quiebra de una Constitución.* Madrid: Tecnos, 2012. 283p.

MATTOS, ANA LETÍCIA QUEIROGA DE. *A realidade constitucional da República Federal da Alemanha.* Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92296/Mattos%20Ana.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 maio 2023.

TEIXEIRA, J. E. M. *Os sistemas eleitoral e partidário no Brasil e na Alemanha*. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/997/R163-21.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em 12 maio 2023.

UNGER, M. *Sesenta años de la Ley Fundamental alemana – de un provisório con una larga vida*. Disponível em: <<https://www.scielo.cl/pdf/est-const/v7n2/art12.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2024.

ZERBACK, R. *Triumph der Gewalt – Drei deutsche Jahre, 1932 bis 1934*. Stuttgart: Klett-Cotta, 2022. 319p.

ZIMMERLING, R. *Alemanha: parlamentarismo e o fantasma de Weimar*. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/N67zLZSzQNHjJ9QrXTMFKNg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 maio 2023.

WEBER, M. *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada*. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

EL REGISTRO MUNICIPAL DE SOLARES. UNA HERRAMIENTA DE LOS AYUNTAMIENTOS ANTE EL ABANDONO DE INMUEBLES

M.ª de los Ángeles Cantón Álvarez

*Directora del Área de Asesoría Jurídica y Asistencia a Municipios de la
Diputación Provincial de Ourense. Técnico de Administración General
Licenciada en Derecho – Grado en Ciencias Jurídicas de las Administraciones
Públicas – Máster en Derecho Urbanístico y Medio Ambiente - Máster
en Dirección y Liderazgo Público – Postgrado en Empleo Público*

Resumen: Se analiza la evolución, naturaleza jurídica y régimen jurídico de uno de los instrumentos urbanísticos de fomento de la edificación de más larga tradición en España, como es el Registro Municipal de Solares. A pesar de su escasa implantación, principalmente en municipios de menor población, su creación y gestión constituye un instrumento muy eficaz para luchar contra problemas de falta de vivienda, abandono de solares, inadaptación o ruina de edificaciones y construcciones tan latentes en nuestra sociedad. El estudio repasa la normativa de derecho Estatal sin olvidar las peculiaridades de las normas autonómicas. Por razones de espacio, analiza las especialidades de la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia por ser una de las novedades regulatorias recogidas en la vigente Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. Finalmente, apunta la posibilidad de que las Diputaciones Provinciales cooperen con los ayuntamientos para favorecer la implantación de esta herramienta por todo el territorio nacional.

Palabras clave: Registro Municipal de Solares, deber de edificar, deber de conservar y rehabilitar, expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad, venta o sustitución forzosa. Diputación Provincial.

Abstract: This study analyzes the evolution, legal nature, and legal framework of one of the longest-standing urban planning instruments for building promotion in Spain, the Land Registry. Despite its limited implementation, mainly in smaller municipalities, its creation and management constitute a highly effective tool for combating problems such as housing shortages, land abandonment, and the unsuitability or dereliction of buildings and structures, which are so prevalent in our society. The study reviews state law regulations without overlooking

the specifics of regional regulations. Due to space limitations, it analyzes the specifics of the regulations of the Autonomous Community of Galicia, as this is one of the new regulations included in the current Law 2/2016, of February 10, on the land of Galicia. Finally, it suggests the possibility of Provincial Councils cooperating with local governments to promote the implementation of this tool throughout the country.

Keywords: *Land registry, duty to build, duty to conserve and rehabilitate, compulsory expropriation for failure to fulfill the social function of property, forced sale or replacement. Provincial Council.*

Sumario: I. Introducción. II. Definición. III. Contextualización. Regulación del registro municipal de solares en el derecho estatal. 3.1. Creación del Registro Municipal de Solares. Desde 1945 a 1956. 3.2. Desarrollo. Desde 1956 a 1992. 3.3. Desde 1992. IV. Régimen de fuentes de derecho. Normativa de las comunidades autónomas. 4.1. General. 4.2. Régimen de fuentes de derecho. V. Obligaciones urbanísticas. 5.1. Deber de urbanizar y sus consecuencias en caso de incumplimiento. 5.2. Deber de edificar y sus consecuencias en caso de incumplimiento. 5.3. Deber de conservar y rehabilitar y sus consecuencias en caso de incumplimiento. VI. Ámbito de aplicación. Terrenos inscribibles en el registro municipal de solares. VII. Naturaleza jurídica del registro municipal de solares. VIII. Procedimiento de inclusión de un bien inmueble en el registro municipal de solares. IX. Registro municipal de solares y registro de la propiedad. Valoración. X. Efectos y consecuencias de la inclusión de un bien inmueble en el Registro Municipal de Solares. 10.1. Expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad. 10.2. Venta forzosa. 10.3. Sustitución forzosa. XI. Derecho autonómico. XII. Caso concreto de Galicia. 12.1. Contextualización. 12.2. Obligaciones urbanísticas. 12.3. Ámbito de aplicación. Municipios obligados a constituir el registro municipal de solares y terrenos inscribibles. 12.4. Efectos y consecuencias de la inclusión de un bien inmueble en el registro municipal de solares. XIII. El papel de las diputaciones provinciales. XIV. Conclusiones. XV. Referencias bibliográficas.

I. Introducción

Para cumplir el mandato constitucional de la función pública de la propiedad, las normas urbanísticas establecen las obligaciones que integran el derecho de propiedad. Es fácil que los propietarios del suelo revindiquen y ejerzan sus derechos, pero no así sus obligaciones, por lo que las normas han utilizado diferentes técnicas para lograr que también se cumplan. En este sentido, el Registro Municipal de Solares nació como una herramienta donde se identifican los inmuebles que, a pesar de la obligación que pesa sobre sus propietarios de edificar según las determinaciones del planeamiento, se encuentran vacíos o con construcciones inadaptadas. Su objetivo es tratar de forzar a los propietarios del suelo a cumplir esas obligaciones urbanísticas de edificación y rehabilitación (en clara alusión a la naturaleza social del suelo) y con la finalidad de propiciar la edificación de solares vacíos y/o adaptar las construcciones precarias e/o inadecuadas al planeamiento urbanístico.

Así, a través del Registro Municipal de Solares se brinda a los ayuntamientos un instrumento para forzar a los propietarios a edificar y/o rehabilitar ya que la inclusión de los inmuebles en este registro se hace bajo amenaza de venta o sustitución forzosa si los particulares no cumplen con sus obligaciones urbanísticas en un plazo determinado. La finalidad se cumple siempre ya que dicha enajenación se realiza bajo la condición resolutoria de que los nuevos adquirentes completen las determinaciones establecidas en el planeamiento y en la legislación vigente.

Junto con los programas de edificación forzosa, constituye un importante instrumento para atajar el problema actual de acceso a la vivienda (por su carestía). Sin embargo, también puede ser utilizada por los ayuntamientos para solventar problemas de edificaciones ruinosas o parcelas en estado de abandono, muy presentes principalmente en el rural ante el éxodo de la población hacia centros urbanos.

Aunque el Registro Municipal de Solares es un instrumento urbanístico de fomento de la edificación de larga tradición en España, ha sido escasamente utilizada por los gobiernos locales, principalmente por aquellos de menor población, bien por escasez de medios personales y materiales para su implantación, bien porque su obligatoriedad se viene asociando a municipios con una determinada población o bien porque los ayuntamientos no acaban de comprender los beneficios de su implementación.

En este sentido y para fomentar su expansión, puede ser fundamental el papel de las Diputaciones Provinciales que podrían mantener dichos registros municipales previa encomienda de gestión por parte de los ayuntamientos.

Este trabajo se enmarca en este contexto y pretende arrojar luz sobre este instrumento de técnica urbanística y su utilidad práctica.

II. Definición

El Registro Municipal de Solares puede ser definido como aquel instrumento de técnica urbanística a través del cual los ayuntamientos instrumentan la venta o sustitución forzosa de bienes inmuebles cuyos propietarios no han cumplido con sus obligaciones urbanísticas. Cada ayuntamiento, tras declarar el incumplimiento de dichas obligaciones por parte de los propietarios del suelo¹, podrá inscribir el inmueble en dicho Registro y, transcurridos los plazos y cumplidos los requisitos que establezcan las normas de cada Comunidad Autónoma, proceder a su venta o sustitución forzosa, debiendo comprometerse el nuevo adquirente a edificar en el plazo que se establezca en dicha enajenación.

¹ Dicha declaración deberá ser adoptada tras la tramitación del correspondiente expediente contradictorio. Entre otras, STS de 15 de mayo de 1990.

Tiene el carácter de registro público, por lo que cualquier persona tiene derecho de acceso a su información y a obtener certificación de su contenido, sin que resulte necesario acreditar la condición de persona interesada, derecho que se ejercerá en los términos previstos por la normativa vigente en materia de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de acceso a la dicha información, archivos y registro.

Como se dijo, con carácter previo a la inclusión de cualquier inmueble en este registro, es necesario declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad. Esta inclusión es independiente de las transmisiones de propiedad que se hayan operado en el tráfico privado porque no estamos ante sanciones administrativas, sino ante expropiaciones dirigidas a cumplir la función social de la propiedad. En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional² (en adelante TC) al declarar que, tanto la venta como la sustitución forzosa, son consecuencias objetivas derivadas del estado en el que se encuentra un inmueble no edificado/rehabilitado por lo que pueden ser acordadas con independencia de que se produzca transmisión de propiedad y el actual dueño o dueña no fuese quien incumpliese las obligaciones urbanísticas.

III. Contextualización. Regulación del registro municipal de solares en el derecho estatal

3.1. Creación del Registro Municipal de Solares. Desde 1945 a 1956

La figura del Registro Municipal de Solares fue creada por la ley de 1945³. Esta norma estableció la obligación de los ayuntamientos de llevar un registro público de solares y construcciones a efectos de información, que debía incluir todos los terrenos no edificados sitios en el interior de poblaciones de más de 10.000 habitantes o en las zonas de ensanche y extensión afectados por planes de ordenación municipal así como las edificaciones paralizadas o derruidas que no reunieran las condiciones de habitabilidad y demás exigidas por las ordenanzas municipales junto con sus terrenos anejos⁴. Posteriormente, el Reglamento de 1947 añadió que debía constituirse de forma obligatoria en aquellos municipios de censo inferior a más de 10.000 habitantes siempre que lo acordara el Consejo de Ministros⁵.

2 STC 61/1997, de 20 de marzo, 42/1989 o ATC 657/1987.

3 Ley de 15 de mayo de 1945 de ordenación de solares (BOE 17 de mayo de 1945).

4 Artículo 4.

5 Artículo 8.

De acuerdo con esta ley, los propietarios de bienes inmuebles debían edificar en el plazo de 2 años⁶. De no hacerlo, o si el ritmo de construcción no era normal, el bien pasaba automáticamente a situación de venta forzosa. Enajenado el bien, los nuevos adquirentes debían iniciar o reanudar las obras de edificación en el plazo de un año⁷. De incumplirse esta obligación, la anterior propiedad podría recobrarla si pagaba el 75 % de la cantidad recibida y se comprometía a efectuar las obras dentro del plazo de 6 meses. Incumplida dicha obligación, el ayuntamiento podría sustituir al vendedor en la reversión, si este no la ejercita, en el plazo de 2 meses. En caso contrario, volvería a la situación de venta forzosa.

En cuanto a la valoración de los inmuebles, sería por acuerdo entre las partes y, en su defecto y a elección del propietario, por la valoración municipal de solares incrementado en un 10 %, el que constase de forma fehaciente en la última transmisión anterior a 1 de enero de 1945, la capitalización del 1 % al 2 % del líquido imponible fijado a la finca con un año al menos de antelación incrementado en un 10 % o el resultado de la tasación pericial contradictoria designándose, en caso de desacuerdo, un tercer perito por el Juez de primera instancia del partido judicial⁸.

3.2. Desarrollo. Desde 1956 a 1992

i. Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana

De acuerdo con esta ley, debían incluirse en este registro toda clase de terrenos edificables, sin distinguir entre solares y edificaciones inhabitables, aunque limitado a la previa existencia de planeamiento⁹ y valoración de su justiprecio¹⁰. A diferencia de su antecesora no establece ninguna regulación en cuanto a los ayuntamientos en los que es obligatorio su constitución, por lo que se mantenía lo establecido en el Reglamento de 1947.

Esta norma establecía que los propietarios de suelo urbano (solares según el artículo 63.3) debían edificar en el plazo establecido en el plan general,

6 Este plazo podía prorrogarse un año más por el ayuntamiento cuando apreciase justa causa y hasta dos años más por el Ministerio de la Gobernación por idéntica causa, siempre que la propiedad hubiera obtenido permiso de construcción dentro de los dos primeros años. Las posibles transmisiones de dominio no alteraban dichos plazos.

7 Cabía la prórroga otro año más por causas excepcionales apreciadas por el Ayuntamiento.

8 Este último sería la forma de tasación en el supuesto de que el propietario o su representante no viviese en el municipio ni compareciese al ser citado por la Alcaldía o siendo varios los titulares del derecho no se pusieren de acuerdo en la fijación del justiprecio.

9 Artículo 144.2.

10 Artículo 145.

proyecto de urbanización o expropiación, programa de actuación, acuerdo de declaración de interés inmediato de urbanización y edificación del polígono o manzana. Si no estuviese determinado, el plazo sería de 2 años desde que el polígono o manzana mereciesen la calificación de casco o de 3 años desde la recepción provisional de las obras fundamentales de urbanización. En este caso, el paso a situación de venta forzosa no se realizaba de forma automática. Debía, en primer lugar, inscribirse en el Registro Municipal de Solares y transcurrir el plazo de 2 años, a contar desde la inscripción sin haberse realizado las obras de edificación. Pasado este plazo, cualquier particular podría solicitar del ayuntamiento la expropiación y adquirir los inmuebles siempre que asumiese el compromiso de edificarlos en los plazos reglamentarios. Si en el plazo de 2 años desde la inscripción, nadie hubiese solicitado la enajenación, el ayuntamiento debía sacarlo a subasta pública con la cláusula de que el adquirente debería edificar según el planeamiento en el plazo de 1 año a partir de la fecha de toma de posesión del inmueble¹¹. De quedar desierta, podría llevarse a cabo una segunda subasta en el plazo de 6 meses. De quedar nuevamente desierta el ayuntamiento podría adquirir el inmueble con destino a la edificación conforme al plan. En caso contrario, volvería la situación de venta forzosa¹².

Si el nuevo adquirente no cumple con su obligación de edificar, el Ayuntamiento podría declarar de oficio o a instancia de parte dicho incumplimiento. Tras dicha declaración, el antiguo propietario podría solicitar la reversión si se comprometía a construir en el plazo de 6 meses, abonando el 75 % del precio satisfecho incrementado con el valor de las construcciones aprovechables. De no hacerlo, el ayuntamiento podría expropiar en idénticas condiciones. De incumplirse el inmueble pasaría de nuevo a situación de venta forzosa.

En cuanto a la valoración de los inmuebles, esta sería su valor urbanístico.

ii. Decreto 635/1964, de 5 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de edificación forzosa y registro municipal de solares

Este Decreto¹³ estableció la obligación¹⁴ de constituirlo en todos los municipios que tuviesen un PGOM, en los de más de 20.000 habitantes (tanto si tienen PGOM como si no) y cuando se acuerde por Decreto del Consejo

11 Prorrogable por un año más por el ayuntamiento.

12 Mientras subsistiese esta situación de venta forzosa, el propietario podría excluirla de dicha situación si la enajenaba directamente.

13 Declarado vigente en parte por el Decreto 304/1993, por el que se aprobó la tabla de vigencias de los Reglamentos de suelo estatales (que no ha sido afectado por la STC 61/1997). Norma que debe ser interpretada a la luz de las especialidades de las diferentes regulaciones autonómicas urbanísticas existentes en el territorio nacional.

14 Artículo 8.

de Ministros o en el futuro a propuesta del Ministro de la Vivienda. En dicho Registro deberían incluirse las fincas sobre las que pese un acuerdo de edificación forzosa en un plazo no superior a 5 años o aquellas sobre las que el plazo de edificación fuere mayor cuando faltaren por transcurrir cinco años¹⁵.

En el caso de que los ayuntamientos no llevaran de forma adecuada el Registro, el órgano urbanístico competente estatal¹⁶ se subrogaría en sus funciones¹⁷. Está subrogación también podía ser acordada por el Ministerio de Vivienda cuando lo solicitasen los ayuntamientos interesados. De esta obligación se excluían los terrenos pertenecientes a compañías urbanizadoras siempre que realizasen la urbanización dentro de los plazos y condiciones señalados por el Ministro de la Gobernación, tras la audiencia al ayuntamiento¹⁸.

En cuanto a las valoraciones, no recogía ninguna especialidad.

iii. Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana

Este Real Decreto regula esta materia de forma muy similar la recogida en la Ley de 1956. La única novedad que introdujo fue abrir la posibilidad de que ayuntamientos de población de 20.000 habitantes o inferior pudiesen constituirlo.

3.3. Desde 1992

i. Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana

Este Real Decreto Legislativo lo denominó Registro Municipal de Solares y terrenos sin urbanizar¹⁹ estableciendo que era obligatorio su creación en aquellos municipios en los que resulte de aplicación la delimitación de áreas de reparto y fijación de aprovechamiento tipo en suelo urbano. De acuerdo con la propia ley, las normas relativas a dicha delimitación eran aplicables

15 Artículo 9.

16 Las comisiones provinciales de urbanismo.

17 Cuando hubiesen transcurridos dos años sin que el ayuntamiento constituyera el Registro o lo llevara de forma indebida previa inspección del Delegado provincial del Ministerio de vivienda.

18 La razón de esta función fiscalizadora se encuentra en el escaso desarrollo que tenía esta figura.

19 Una de las novedades de esta norma es que incluye dentro del Registro Municipal de Solares los terrenos que estuviesen sin urbanizar, ampliando el ámbito de actuación de la venta forzosa a este tipo de inmuebles.

en municipios superiores a 50.000 habitantes, capitales de provincia y municipios comprendidos en los entornos metropolitanos delimitados por la respectiva CCAA²⁰. También en aquellos municipios comprendidos entre 25.000 y 50.000 habitantes, salvo que las CCAA, cuando las circunstancias lo aconsejen, excluyan a aquellos que no sean capitales de provincia. En los municipios de población inferior a 25.000 habitantes sólo se aplicarían cuando las CCAA, por sí o a instancia de los respectivos Ayuntamientos, lo dispusieran pudiendo aplicarse a la totalidad o a la parte del término municipal que acuerde el ayuntamiento. En el resto de municipios dependía de la voluntad de los ayuntamientos el crearlo.

Esta norma, estableció que tendría dos secciones y para la inclusión de inmuebles en dichas secciones era necesario que el ayuntamiento dictara resolución expresa de incumplimiento de deberes urbanísticos con aplicación del régimen de venta forzosa fijando el valor del inmueble, previa audiencia del interesado.

La sección primera incluiría los terrenos y solares sin urbanizar y la sección segunda las edificaciones ruinosas²¹ e inadecuadas²². La venta forzosa se realizaría a través de concurso. Transcurrido el plazo de un año desde la inclusión de los inmuebles o 2 años en el caso de las edificaciones ruinosas sin convocar el concurso para adjudicarlos, quedaría sin efecto el procedimiento de venta forzosa y la Administración no podría acordar la sujeción a este régimen hasta que no transcurrieran 2 años. Si el concurso quedaba desierto, el Ayuntamiento podría adquirir el terreno con destino al patrimonio municipal del suelo en el plazo de 6 meses o convocar nuevo concurso.

ii. Normativa estatal posterior

Ni la Ley 6/1998, de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones ni la Ley 8/2007 de 28 de mayo de suelo²³ ni, consecuentemente, el Real decreto legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo establecieron particularidad alguna en esta materia. Tampoco regulan esta materia ni la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas ni el Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana (en adelante TRSLR).

20 Artículo 230 en combinación con la Disposición Adicional 1.ª.

21 La declaración de ruina conlleva la inclusión automática en este registro (artículo 247.1)

22 Estas edificaciones deberían ser sustituidas o rehabilitadas en el plazo establecido en el PGOM y, en su defecto en el plazo de 2 años.

23 El artículo 32 estableció que la venta o sustitución forzosa se realizaría de oficio o a instancia de interesado y se adjudicaría mediante procedimiento con publicidad y concurrencia. Esta norma sí regulo el régimen de valoraciones en sus artículos 20 y siguientes.

IV. Régimen de fuentes de derecho. Normativa de las comunidades autónomas

4.1. General

La distribución competencial establecida por la Constitución española (en adelante CE) establece que las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Esta posibilidad ha sido recogida por todas las CCAA en sus estatutos de autonomía, regulándola como una competencia propia y con carácter exclusivo. Por contra, el Estado se reserva la facultad de dictar las bases del régimen jurídico del suelo estableciendo las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes constituciones y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Entre estas últimas se encuadra la posibilidad de establecer reglas para determinar el valor el suelo en caso de actuaciones urbanísticas, expropiaciones o ventas forzosas, tema que incide directamente en el valor que debe otorgarse a los inmuebles que se inscriban.

En cuanto al tema ahora analizado, no todas las comunidades autónomas establecen la obligación de que los ayuntamientos constituyan esta figura²⁴, aunque, cuando lo hacen, es siempre de competencia municipal.

4.2. Régimen de fuentes de derecho

El procedimiento para incluir un inmueble en el Registro Municipal de Solares deberá sustanciarse de acuerdo con lo establecido por la normativa básica estatal, por la normativa autonómica que resulte de aplicación territorial y por la regulación supletoria estatal, sin perjuicio de la posibilidad que tienen los ayuntamientos de aprobar ordenanzas que complementen las normas de superior jerarquía.

En este sentido, el régimen de fuentes es el siguiente:

1. Legislación básica estatal en materia de suelo constituida por los artículos 49 y 50 del TRLS 2015²⁵.
2. Legislación urbanística autonómica, en el caso de que se establezca la obligatoriedad de su constitución.

24 El Decreto foral legislativo 1/2017, de 26 de julio por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo no establece la obligación de constituir este registro sobre la base de considerarlo un instrumento complejo del que no se hizo uso durante la vigencia de la anterior Ley Foral 10/1994 (exposición de motivos). Hecho relevante si se tiene en cuenta que fue la primera comunidad autónoma que introdujo en su legislación el procedimiento que permitía a las Administraciones urbanísticas aplicar el régimen de la venta forzosa. Tampoco hacen referencia a este registro las normas urbanísticas de Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y País Vasco, que lo sustituyen por la inclusión en áreas previamente delimitadas. Ver epígrafe XI.

25 Declarados básicos por la Disposición Final 2.ª de dicho TRLS.

3. Legislación estatal supletoria²⁶

- a) Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana²⁷ (artículos 154 a 164).
- b) Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana²⁸ (artículos 39 a 45).
- c) Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares.
- d) Orden de 24 de julio de 1964 por la que se dictan normas sobre las actuaciones administrativas en el Registro Municipal de Solares y otros inmuebles de Edificación Forzosa y se aprueban las hojas del citado Registro y de sus índices.
- e) Circular 1/1965 del Instituto Nacional de Vivienda de 28 de mayo de 1965 sobre Reglamento de edificación forzosa y registro municipal de solares: norma 7-4.

4. Normativa municipal conformada por aquellas ordenanzas que los municipios, en ejercicio de su potestad normativa, desarrollen en esta materia, así como lo dispuesto en los instrumentos de ordenación urbanística (que definirán los plazos y forma del deber de edificar, urbanizar y rehabilitar).

Para constituir el Registro Municipal de Solares, es preciso aprobar la correspondiente ordenanza que regule todos aquellos aspectos que posibiliten la aplicación en el municipio del procedimiento establecido en la correspondiente comunidad autónoma en relación con la exigencia del cumplimiento del deber de edificar y conservar. La tramitación del expediente para aprobar esta ordenanza se ajustará a las determinaciones generales establecidas en la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local (en adelante LRRL) y, en líneas generales deberá consistir en²⁹:

1. Con carácter previo a elaborar la ordenanza, se llevará a cabo una consulta pública y trámite de audiencia para recabar la opinión de los ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretende

26 Conformado de acuerdo con la Sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo, aplicando el artículo 149.3 de la CE.

27 Aunque la Disposición Derogatoria única del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio derogó esta Ley, la Sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo declaró inconstitucional y nulo el apartado primero de dicha Disposición Derogatoria única, por lo que debe entenderse vigente en los términos establecidos en el Fundamento Jurídico 12 de la mencionada sentencia.

28 Está norma sólo está derogada en cuanto se refiera al acceso al Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística (Disposición Derogatoria única del Real Decreto 1093/199, de 4 de julio) y en cuanto se oponga a la Ley 8/1990, de 25 de julio (Disposición Derogatoria de dicha norma).

29 Con independencia de los informes técnicos y jurídicos que procedan.

solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación, así como los objetivos de la misma³⁰.

Esta consulta previa se realizará a través del portal web del ayuntamiento y deberá contener los datos mínimos y necesarios para que la ciudadanía pueda pronunciarse³¹.

2. En el caso de municipios regulados en el Título X de la LRBRL, la Junta de Gobierno Local aprobará el proyecto de ordenanza.
3. Dictamen de la comisión informativa que tenga atribuida la función de estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a consideración del Pleno³².
4. Aprobación inicial plenaria mediante acuerdo adoptado por mayoría simple.
5. Trámite de información pública y audiencia a los interesados por plazo mínimo de 30 días para presentar sugerencias y/o reclamaciones.
6. Dictamen de la comisión informativa en relación con las sugerencias y/o reclamaciones, si las hubiera.
7. Resolución de reclamaciones y aprobación definitiva por el Pleno mediante acuerdo adoptado por mayoría simple³³.
8. Publicación del texto íntegro en el Boletín oficial de la provincia correspondiente.

V. Obligaciones urbanísticas

De todos es sabido que las normas urbanísticas, principalmente los planes generales de ordenación municipal, establecen la obligación a los titulares de los terrenos para que edifiquen y urbanicen los mismos dentro de los términos que ellas establezcan. En relación con esta materia, tres son los deberes que afectan a los propietarios del suelo:

30 Novedad introducida por el artículo 133 de la Ley 39/2015.

31 La ley no establece cuál es el plazo de esta consulta pública. La mayor parte de las Administraciones Públicas están aplicando el plazo de 10 días hábiles, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 39/2015 para el trámite de audiencia. En este sentido se pronuncia, por ejemplo, el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Castilla-La Mancha de 1 de febrero de 2022 por la que se dicta la instrucción sobre consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa.

32 En el caso de existir, ya que sólo son obligatorias en aquellos municipios de más de 5000 habitantes (artículo 20.1.c) de la LRBRL).

33 En el caso de no existir reclamaciones, la aprobación provisional queda automáticamente elevada a definitiva.

5.1. Deber de urbanizar y sus consecuencias en caso de incumplimiento

Los propietarios del suelo tienen la obligación de completar por su cuenta la urbanización que sea necesaria para que los terrenos alcance, de no tenerla, la condición de solar, debiendo asumir los costes de urbanización para completar los servicios urbanos y ejecutar las obras que sean precisas para conectar con las redes de servicios y viarios en funcionamiento.

El incumplimiento de este deber, no llevaba aparejado la obligación de inscribir el bien inmueble en el Registro Municipal de Solares con carácter general, sin perjuicio de otras consecuencias que se puedan prever en la normativa autonómica aplicable o, supletoriamente, en la estatal. Fue en el Texto Refundido de 1992 cuando se amplió el ámbito de actuación de la venta forzosa a terrenos que no estuviesen urbanizados. Posteriormente, la Ley de 2008 no incluyó el incumplimiento de este deber dentro de los supuestos en los que podría llevarse a cabo la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad o venta y sustitución forzosa, dejando dicha inclusión en manos del legislador autonómico³⁴.

El actual Real Decreto Legislativo 7/2015, también lo incluye como un deber por lo que se podría entenderse que su incumplimiento pueda conllevar la inscripción en el Registro Municipal de Solares, sin perjuicio de lo que puedan disponer las normas autonómicas.

Por ello, no urbanizar los terrenos en el plazo correspondiente puede habilitar a los ayuntamientos a incluir dichos bienes en el Registro Municipal de Solares si así lo dispusieran las normas urbanísticas de la CA donde se ubiquen o se estableciese en sus ordenanzas.

5.2. Deber de edificar y sus consecuencias en caso de incumplimiento

La función social del derecho de propiedad consagrado en el artículo 33.2 de la CE, se concreta, en la normativa urbanística, en el derecho y la obligación de edificar o conservar en estado óptimo las edificaciones ya construidas.

Desde siempre, el legislador, primero estatal y después autonómico, ha obligado a culminar el proceso urbanístico en determinados plazos, tanto para consolidar la ciudad existente como para que el mercado inmobiliario cuente con viviendas suficientes en orden a evitar tendencias especulativas. Para ello, tanto la normativa como los instrumentos de ordenación urbanística establecen plazos máximos de edificación. Estos plazos también están

34 Al considerar que son reglas específicas de la gestión urbanística de competencia exclusiva de las CCAA.

contenidos en las condiciones jurídicas de los respectivos títulos habilitantes (licencias urbanísticas o comunicaciones previas).

Sin perjuicio de lo que puedan disponer las leyes autonómicas, la legislación básica y de aplicación supletoria estatal, establece que, en aquellos casos en que no se prevea ningún término, el plazo será de dos años, contados desde que la parcela, que merezca la calificación de solar, esté comprendida en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, si el propietario de la parcela hubiere cedido los terrenos y costado la urbanización y de tres años a contar desde la recepción provisional de las obras de urbanización³⁵.

Constatado el incumplimiento, el solar o la edificación pasan de inmediato a la situación de venta forzosa y a su inclusión en el Registro Municipal de Solares. Es el incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación previstos en la Ley lo que habilita al Ayuntamiento para llevar a cabo la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, sin perjuicio de que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística pueda establecer otras consecuencias.

Para ello debe valorarse el bien inmueble y cualquier persona podrá, transcurridos los plazos de retención por el propietario, solicitar al Ayuntamiento que lo expropie y lo adjudique íntegramente por el justiprecio acordado y bajo el compromiso de edificarlo en el plazo correspondiente, pudiendo el Ayuntamiento expropiarlos de oficio para edificarlos directamente. Si transcurren dos años sin que nadie se haya interesado por el solar inscrito en el Registro, el Ayuntamiento lo sacará a subasta que se desarrollará con arreglo a lo dispuesto en la legislación de contratos. De quedar desierto, el proceso podrá repetirse y, en caso de que tampoco se consiguiese enajenar, el Ayuntamiento lo podrá adquirir al precio mínimo licitatorio o dejar en suspenso durante un año el estado de venta forzosa. Durante este año el propietario podrá emprender la edificación, transcurrido el cual, sin actividad de éste, el inmueble volverá al estado permanente de venta forzosa y el proceso podrá repetirse de nuevo. De todo ello quedarán excluidos aquellos bienes inmuebles que sean enajenados por su propietario a un tercero que se comprometa a edificarlos.

5.3. Deber de conservar y rehabilitar y sus consecuencias en caso de incumplimiento

Las normas urbanísticas no se limitan a fijar plazos para edificar bienes inmuebles vacantes. También establecen esta obligación para completar la construcción de las fincas en que existieran construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas. Esta obligación es consecuencia del deber

35 Artículo 154 del Real decreto1346/1976, de 9 de abril.

de conservación que exige a los propietarios de inmuebles cumplir las exigencias de seguridad, salubridad, funcionalidad, accesibilidad, habitabilidad y ornato público y las derivadas del cumplimiento de las normas de adaptación al ambiente, cultural, turístico y/o paisajístico.

Las consecuencias y los plazos son los mismos que los establecidos para el deber de edificación, aunque en el caso del deber de conservación, las normas suelen limitarlo a aquellas obras que equivalgan a la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta.

VI. Ámbito de aplicación. Terrenos inscribibles en el registro municipal de solares

Con carácter general y sin perjuicio de lo que puedan disponer las normas autonómicas, los terrenos que podrán formar parte del Registro Municipal de Solares son:

1. Terrenos sin urbanizar.

Son aquellos terrenos que la normativa incluye dentro de actuaciones de urbanización y de actuaciones de dotación cuyo desarrollo no se lleve a cabo en los plazos marcados por la normativa. La finalidad que se persigue es obtener parcelas aptas para ser edificadas independientemente del resto y conectadas funcionalmente con la red de servicios públicos³⁶ y privados³⁷ exigidos por la normativa.

a) Dentro de las actuaciones de urbanización se incluyen tanto las de nueva urbanización (paso del terreno de la situación de suelo rural a suelo urbanizado) como las que tienen por objeto reformar o renovar la urbanización ya existente para adaptarla a las nuevas exigencias o necesidades sociales.

b) Dentro de las actuaciones de dotación se incluyen aquellos que estén destinados a incrementar el número de dotaciones públicas existentes en un ámbito de suelo urbanizado, bien para reajustar la proporción con la edificabilidad o densidad existente o con los nuevos usos establecidos en el instrumento de ordenación urbanística.

2. Solares vacantes. Son aquellos que están libres de edificaciones o construcciones.

Las normas urbanísticas autonómicas definen lo que debe ser considerado como solar. Con carácter general, un terreno adquiere esta condición cuando se sitúa en terreno en situación de urbanizado,

36 Generalmente, abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración de aguas residuales.

37 Referidos al suministro de energía (eléctrica, gas, etc.), telefonía, televisión por cable o redes de tecnología.

cuenta con acceso por vía pública pavimentada y disfrute de los servicios urbanos de abastecimiento de agua potable, evacuación de aguas residuales a la red de saneamiento, suministro de energía eléctrica y alumbrado público, en condiciones de caudal y potencia adecuadas para los usos permitidos y cumpla con las normas de urbanización, principalmente en cuanto a las alineaciones y rasantes de todas las vías a las que de frente. Hace siempre referencia a parcelas legalmente divididas y con características adecuadas para soportar el aprovechamiento asignado por el planeamiento.

El planeamiento urbanístico suele incluirlos en suelo urbano consolidado y suelo de núcleo rural³⁸. En suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable deberán completar la urbanización para alcanzar dicha condición. No existen en suelo rustico.

3. Construcciones paralizadas.

Se entiende incluida dentro de estas, todas aquellas cuya obra se encuentre suspendida o abandonada antes de su finalización, de tal forma que su estado actual impida la ocupación, uso o utilización de acuerdo con su destino urbanístico.

4. Edificaciones derruidas.

Con carácter general, se entiende incluida dentro de estas, todas aquellas que hayan perdido el 50 % o más del volumen aprovechable de construcción y/o su capacidad para ser habitables.

5. Edificaciones ruinosas.

Se entiende incluidas dentro de estas, todas aquellas que tengan una declaración formal de ruina por parte del ayuntamiento. Dicha declaración conlleva la tramitación de un expediente con audiencia de los interesados cuando se cumplan determinadas características recogidas en la normativa autonómica de aplicación territorial.

6. Edificaciones inadecuadas.

Término jurídico indeterminado que algunas legislaciones autonómicas vinculan con la regulación del fuera de ordenación o inadecuado al planeamiento. Pueden englobarse en las mismas, aquellas cuyo uso sea incompatible con el ordenamiento en más de la mitad o aquellas que no cumplen con las exigencias de construcción, adaptación al ambiente o uso establecidos en los planeamientos municipales.

38 En aquellas CCAA en que exista este tipo de suelo, como es el caso de Galicia. Se puede equiparar con el denominado suelo rústico con asentamiento tradicional (Castilla-León).

VII. Naturaleza jurídica del registro municipal de solares

Dos son las notas características del Registro Municipal de Solares.

La primera es su carácter público tal y como afirma el artículo 12 del Decreto 635/1964, de 5 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de edificación forzosa y registro municipal de solares. Esta naturaleza se refleja en la normativa autonómica que regula este instrumento.

La segunda es que sólo es obligatorio constituirlo en aquellos casos en que la normativa autonómica lo prevea expresamente y para los municipios que dicha normativa establezca. De constituirse, la competencia es municipal y estarán a cargo del Secretario³⁹ y bajo la inspección del Alcalde.

Con carácter general el artículo 8.1 del Reglamento de edificación forzosa y Registro Municipal de Solares de 1964 establece que será obligatorio para todos aquellos municipios que:

1. Cuenten con plan general de ordenación urbana aprobado.
2. Tengan más de 20.000 habitantes.
3. Así lo determine el correspondiente gobierno autonómico⁴⁰.

En virtud de la autonomía local, los ayuntamientos que no cumplan estos requisitos también pueden constituir dicho Registro.

VIII. Procedimiento de inclusión de un bien inmueble en el registro municipal de solares

Como viene siendo comentario general en este estudio, será la norma de cada CCAA la que establezca el procedimiento a seguir para incluir un inmueble en este Registro. En caso de que dicha normativa no regule ningún procedimiento, este será el establecido en el artículo 15 del Decreto 635/1964, de 5 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares⁴¹.

Dos son los pasos previos para la inclusión de un inmueble en el Registro Municipal de Solares.

39 En el caso de municipios que se rijan por lo dispuesto en el Título X de la Ley reguladora de bienes de régimen local se estará a la normativa municipal que distribuya las competencias entre los diferentes órganos directivos siempre que tengan atribuida la función de fe pública.

40 El texto de 1964 hace referencia al Ministro de vivienda. Dicha alusión se entiende referida al correspondiente homónimo de la CCAA en la que se ubique el municipio.

41 Por ser la norma de aplicación supletoria.

Un primer paso, consiste en que el municipio tenga constituido el correspondiente Registro Municipal de Solares. Para constituir dicho Registro es necesario que el Ayuntamiento, mediante acuerdo Plenario acuerde su constitución y apruebe la correspondiente ordenanza reguladora.

Un segundo paso, lo constituye la declaración de que el propietario del inmueble ha incumplido sus obligaciones en materia urbanística⁴². Actuación previa lógica si se piensa que a este registro sólo tienen acceso aquellos bienes cuyos propietarios no han urbanizado o edificado en plazo y/o siguiendo las determinaciones del planeamiento aplicable.

Para dicha declaración, deberá tramitarse el correspondiente expediente contradictorio que finalizará con la declaración de incumplimiento y la imposición de medidas de ejecución forzosa⁴³ para tratar de obligar al propietario a que cumplan con sus deberes. De no lograrlo por estos medios, podrá iniciarse el expediente para su inclusión en el Registro Municipal de Solares.

Así, declarado dicho incumplimiento y ante la ineficacia de las medidas de ejecución forzosa, el Alcalde dictará una providencia incoando el expediente de inclusión en el Registro Municipal de Solares que deberá ser notificado, tanto a los propietarios del inmueble como a todos los titulares de derechos e intereses afectados⁴⁴. Asimismo, deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia donde radique el municipio y en el tablón de edictos del correspondiente ayuntamiento⁴⁵ y comunicarse a la Subdelegación del Gobierno⁴⁶.

El plazo del que disponen los interesados para presentar alegaciones o proponer prueba será de 15 días desde la notificación individual o desde el anuncio en el tablón de edictos o en el Boletín Oficial correspondiente⁴⁷.

Si los interesados propusiesen alguna prueba, mediante providencia del Alcalde se acordará su pertinencia y realización. Transcurrido el plazo de reclamaciones y practicadas las pruebas que hubieran sido declaradas pertinentes, se emitirán los informes técnicos y jurídicos urbanísticos. Seguida-

42 Ver nota 1.

43 De entre las medidas de ejecución forzosa recogidas en el artículo 100 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, son de aplicación en este caso el apremio sobre el patrimonio y las multas coercitivas. La ejecución subsidiaria se identifica con la sustitución forzosa y la compulsión sobre las personas no procede (por la naturaleza de la medida).

44 El Reglamento habla de los titulares de derecho reales y situaciones jurídicas inscritas o anotadas en el Registro de la Propiedad. Sin embargo, es aconsejable notificar también a aquellos otros de los que pueda tener noticia el ayuntamiento, aunque no estén inscritos en el Registro de la Propiedad.

45 Deberá permanecer expuesto 8 días.

46 La subdelegación del Gobierno debe entenderse en sustitución de la Delegación Provincial del Ministerio de la Vivienda, mencionada en el Reglamento.

47 En el caso de resultar infructuosa la notificación, se efectuará a través de edictos en el BOE (artículo 44 de la Ley 39/2015) y el plazo empezará a computarse desde dicha publicación.

mente se emitirá propuesta de resolución y se acordará lo que proceda por el órgano competente⁴⁸ en la sesión más próxima.

Dicha resolución deberá ser notificada a todos los interesados, publicada en el correspondiente Boletín oficial de la Provincia y comunicada a la Subdelegación de Gobierno⁴⁹.

Evidentemente y, a pesar de que el Reglamento no lo mencione expresamente, en la actualidad el expediente debe tramitarse de forma electrónica siendo de aplicación lo dispuesto sobre esta materia en la Ley 39/2015, de 1 de octubre de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015) y el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

A pesar de que el Reglamento menciona en artículo 16.1 que dicho acuerdo será recurrible en alzada ante la Comisión provincial de urbanismo, se entiende que, actualmente y en base al principio de autonomía local, los recursos son los establecidos en la Ley 39/2015: el recurso potestativo de reposición en el plazo de un mes desde la notificación o la impugnación directa ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en el plazo de 2 meses⁵⁰.

Tampoco resulta de aplicación y por los mismos motivos, lo dispuesto en el artículo 17 en cuanto a la remisión del acuerdo municipal a la Comisión provincial de Urbanismo y a la necesidad de que este lo convalide para que el acuerdo municipal sea ejecutivo y se pueda inscribir el inmueble en el correspondiente Registro Municipal de Solares.

IX. Registro municipal de solares y registro de la propiedad. Valoración

Debe ser comunicada e inscrita en el Registro de la Propiedad la incoación de los expedientes que tenga por objeto declarar el incumplimiento del deber de urbanizar o edificar, así como inscripción del inmueble en el Registro Municipal de Solares y la situación de venta o sustitución forzosa⁵¹.

El acceso al Registro de la Propiedad se realiza en virtud de certificación literal del acuerdo municipal, una vez firme, expedida por el fedatario público

48 Tanto en los ayuntamientos de régimen común como en los regidos por el Título X de la LRBRL será el Alcalde (que podrá delegar en la Junta de Gobierno Local en aquellos municipios en los que exista. Artículo 21.1.s) y 124.4.ñ) de la LRBRL).

49 Ver nota 34.

50 Artículo 123 de la Ley 39/2015.

51 Artículo 1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística (en adelante RD 1093/1997).

municipal que se inscribirá mediante nota marginal⁵² a la última inscripción de dominio de la finca o mediante nota marginal preventiva si el inmueble no estuviese inscrito. Así mismo, la situación de ejecución subsidiaria, de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, o cualesquiera otras a las que quede sujeto el inmueble correspondiente, se consignará en las certificaciones registrales que se expidan⁵³.

Para su inscripción en el Registro será necesario acreditar que el acuerdo de inclusión en el Registro Municipal de Solares ha sido notificado al titular registral y la nota se cancelará o bien, por certificación que acredite la cancelación del asiento practicado en el Registro Administrativo o bien por caducidad, transcurridos tres años desde su fecha, si no se hubiere practicado asiento alguno sobre la finca relativo a la prórroga de la nota o a algún acto correspondiente al procedimiento de venta forzosa.

También será título inscribible en el Registro de la Propiedad el acuerdo municipal de adjudicación del inmueble por aplicación de la venta o sustitución forzosas, una vez resuelto y firme el mismo y en el se harán constar las condiciones y los plazos de cumplimiento del deber a que quede obligado el adquirente, en calidad de resolutorias de dicha adquisición. En los supuestos en los que se declarase desierto el procedimiento de adjudicación y se destine el inmueble al Patrimonio Municipal de Suelo, la inscripción se realizará a favor del ayuntamiento. Esta inscripción se realizará libre de cargas.

En cuanto a la valoración, y después de varios cambios legislativos, está debe regirse por lo dispuesto en el TRLSR de 2015. Una vez valorado y en los supuestos de expropiación, venta o sustitución forzosas, el contenido del derecho de propiedad del suelo podrá ser minorado por la legislación autonómica en un porcentaje superior al 50 % de su valor⁵⁴. De esta forma, la Ley estatal habilita a las Comunidades Autónomas para que puedan imponer una especie de sanción por la inobservancia del deber de edificación o rehabilitación con una reducción de hasta la mitad del valor de su derecho de propiedad del suelo o del suelo y de la edificación.

X. Efectos y consecuencias de la inclusión de un bien inmueble en el Registro Municipal de Solares

Varios son los efectos que se derivan de la declaración de inclusión de un inmueble en el Registro Municipal de Solares. Estos variarían según la legislación autonómica aplicable que, incluso, pueden ser ampliados por los ayun-

52 Artículo 74 y 87 a 91 del RD 1093/1997.

53 Artículo 50 del TRLS de 2015.

54 Artículo 49.3 del TRLS de 2015.

tamientos. A modo de ejemplo, estos últimos pueden incluir en la ordenanza la orden de ejecución de limpieza y vallado de solares, medida recogida en varias de estas ordenanzas.

Con carácter general, el Reglamento de 1964 establece las siguientes consecuencias:

10.1. Expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad

En estos supuestos, el ayuntamiento pasará a ser el titular del inmueble una vez expropiado, correspondiendo a este la obligación de urbanizar, en aquellos casos en que sean terrenos sin urbanización, de ejecutar la edificación o dar cumplimiento al deber de conservación y rehabilitación, o bien la demolición —total o parcial— de la edificación inadecuada y la ejecución de las obras precisas para su ajuste a la calificación urbanística exigida por el planeamiento.

Las normas urbanísticas comunitarias no suelen contemplar este supuesto como consecuencia inmediata de la inclusión en el Registro Municipal de Solares, a pesar de estar previsto en el Reglamento de 1964.

10.2. Venta forzosa

Una vez inscrito el inmueble, el ayuntamiento debe proceder a su enajenación forzosa mediante un procedimiento convocado con publicidad y concurrencia para que cualquier persona interesada pueda adquirirlo y subrogarse en la posición del titular original.

En este punto, es preciso estar a lo dispuesto en la legislación autonómica que regula diferentes trámites según las posibles opciones. La mayor parte de la normativa urbanística es parca a la hora de regular este tema, por lo que se hace necesario acudir a lo dispuesto en la normativa sobre patrimonio y, de forma supletoria, a la ley de contratos del sector público.

Si el procedimiento de pública concurrencia quedara desierto, la legislación urbanística con carácter general determina la procedencia de una nueva convocatoria (facultándose igualmente, en unos casos, la adquisición o expropiación por el Ayuntamiento).

Con carácter general, cabe destacar que la transmisión del inmueble no altera los plazos ni las condiciones de edificación que seguirán siendo exigibles para este nuevo titular.

10.3. Sustitución forzosa

Hace referencia al agente edificador o rehabilitador contemplado en alguna norma autonómica⁵⁵ y consiste en sustituir al propietario que ha

⁵⁵ La primera legislación en incorporar esta figura al derecho español fue la Ley Valenciana de 2014. Actualmente se regula en el artículo 196 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de

incumplido sus deberes para imponerlo en régimen de propiedad horizontal. Así, el nuevo agente edificador será el que inste y ejecute la edificación y/o urbanización a cambio de recibir en especie el valor económico equivalente a los costes de edificación por él asumidos.

XI. Derecho autonómico

El acogimiento de esta figura por parte de la normativa de las diferentes CCAA es más completa en determinados territorios (Andalucía, Cantabria, Castilla y León, La Rioja, el País Vasco y Valencia), más parca en otros (Asturias o Cataluña) e inexistente en Navarra⁵⁶, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y País Vasco.

En el caso de Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y País Vasco, la normativa contempla la posibilidad de que los municipios acuerden la venta o sustitución forzosa pero no mediante su inclusión en el Registro Municipal de Solares. En estas CCAA, se debe delimitar áreas en las que se incluyan todos aquellos inmuebles susceptibles de ser edificados o de completar simultáneamente urbanización y edificación y que podrían quedar sujetas al régimen de ejecución mediante la sustitución del propietario, previa declaración de incumplimiento de sus deberes urbanísticos.

La legislación autonómica actualmente en vigor es:

1. Andalucía: Ley 7/2021, de 1 de diciembre de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.
2. Aragón: Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón
3. Asturias: Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo:
4. Canarias: Ley 4/2017, de 13 de julio del suelo y de los espacios naturales protegidos en Canarias.
5. Cantabria: Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.
6. Castilla-La Mancha Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística:

aprobación del texto refundido en la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana.

56 Ver nota 24.

7. Castilla y León: Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León
8. Cataluña: Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo.
9. Extremadura: Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura:
10. Galicia: Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia
11. Madrid: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid
12. Murcia: Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia:
13. Navarra: Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo:
14. La Rioja: Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja
15. País Vasco: Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Decreto 105/2008, de 3 de junio de medidas urgentes
16. Valencia: Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

XII. Caso concreto de Galicia

La extensión de este artículo impide un estudio detallado de la regulación de esta figura en cada una de las normativas autonómicas. Por ello, se elige como ejemplo el caso concreto de Galicia, teniendo en cuenta que la actual Ley 2/2016, de 10 de febrero del suelo de Galicia (en adelante LSG) lo regula de forma exhaustiva, por primera vez en Galicia.

Se seguirá el mismo orden de los epígrafes establecidos a lo largo de este estudio, señalándose únicamente aquellos en que existan especialidades respecto a lo reseñado con carácter general.

12.1. Contextualización

El artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia⁵⁷ atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación

57 Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, de estatuto de autonomía de Galicia.

del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Fue en el año 1982 cuando le fueron transferidas competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo⁵⁸. La primera ley en materia urbanística dictada por la Comunidad Autónoma de Galicia, fue la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia que, como su propio nombre indica, se trataba de una norma que se limitaba a modificar y desarrollar aspectos concretos del, por aquel entonces, vigente TRLS de 1976. Ni esta norma ni su sucesora, la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia regularon esta materia⁵⁹.

Posteriormente, la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (en adelante LOUG) recogía meras alusiones en esta materia, aunque sin regularlo expresamente, sin perjuicio de tratar de incentivar la constitución de este Registro mediante la prohibición de enajenar o permutar bienes del patrimonio público del suelo en tanto éste y el Registro Municipal de Solares no se constituyeran formalmente⁶⁰.

La LOUG regula de forma expresa las ordenes de ejecución vinculadas al deber de conservación⁶¹, dedicando un artículo concreto⁶² al suelo rústico y al suelo de núcleo rural⁶³. La razón de esta especial mención tiene su explicación en la peculiaridad de la distribución poblacional en Galicia, altamente diseminada y en la necesidad de combatir lo que se ha denominado *feísmo*⁶⁴.

La LOUG, establecía⁶⁵ que una vez finalizado el plazo concedido para cumplir los deberes de edificar o rehabilitar⁶⁶ con sus eventuales prórrogas, el ayuntamiento debería decretar la inscripción obligatoria en el Registro Municipal de Solares. El titular del inmueble disponía de 2 años desde dicha

58 Transferidas mediante Real Decreto 2424/1982, de 24 de julio sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación del territorio y urbanismo (BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 1982). La competencia en materia de vivienda rural fue transferida mediante Real Decreto 2498/1983, de 20 de julio, la de vivienda mediante Real Decreto 1461/1989, de 1 de diciembre y la del litoral mediante Real Decreto 394/2025, de 13 de mayo.

59 La Disposición Transitoria 3.ª de la Ley 1/1997 establecía que mediante no se aprobara el desarrollo reglamentario de esta norma, serían de aplicación las disposiciones contenidas, entre otras, en materia de edificación forzosa y registro municipal de solares.

60 Artículo 177.2.

61 Artículo 199.

62 Artículo 203.

63 Semejante al Suelo urbano consolidado reconocido en todas las demás CCAA pero con peculiaridades propias que lo distinguen de este. Las normas gallegas lo configuran como una clase de suelo propia.

64 Es un término informal y ambiguo empleado para caracterizar un estilo constructivo del medio urbano y rural gallego. Se caracteriza por ser construcciones y obras con alto grado de mediocridad que degradan de algún modo su entorno.

65 Artículo 190.

66 No hacía referencia a las obligaciones urbanizadoras.

inscripción para edificar o rehabilitarlo. De no cumplir esas obligaciones urbanísticas las consecuencias podían ser la edificación forzosa del solar, la rehabilitación forzosa del inmueble o, en su caso, su expropiación, bien de manera directa o a través de un particular, denominado agente edificador.

En caso de inacción del ayuntamiento y transcurrido un año desde que tuviera la obligación de decretar alguna de dichas consecuencias, el Consello de la Xunta de Galicia, previo requerimiento al propio ayuntamiento, podría decretar, según correspondiera o bien la inscripción obligatoria en el Registro Municipal de Solares, o bien la edificación forzosa del solar, la rehabilitación forzosa del inmueble o, en su caso, su expropiación. Está expropiación podría realizarla de manera directa, a través de la consellería que tuviera las competencias en materia de vivienda, o indirectamente mediante los organismos o entidades dependientes de la misma o a través de un particular, denominado agente edificador.

En cuanto al plazo para edificar y rehabilitar, la LOUG establecía que sería el señalado por el planeamiento general o de desarrollo en función de la clase y calificación del suelo y las circunstancias de cada área⁶⁷. De no establecerse nada, debería cumplirse en el plazo de 2 años prorrogables por causas justificadas y motivadas con una duración máxima conjunta de 1 año.

Así, aunque la regulación de esta figura se realiza por primera vez en España en la Ley de solares de 1945 y, principalmente, con el Reglamento de 27 de mayo de 1947, en la normativa urbanística gallega hubo que esperar hasta la actual Ley 2/2016, de 10 de febrero del suelo de Galicia (en adelante LSG) que regula de forma más exhaustiva esta figura en sus artículos 137 y siguientes. Por ello, una de las novedades de la LSG es, precisamente, la regulación del Registro Municipal de Solares.

El análisis de lo establecido en la actual LSG se realiza en los epígrafes siguientes.

12.2. Obligaciones urbanísticas

i. Deber de urbanizar y sus consecuencias en caso de incumplimiento

La LSG establece la obligación de los propietarios del suelo urbano y urbanizable de costear y completar por su cuenta la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar⁶⁸.

En el caso de los suelos de núcleo rural la obligación se limita a ejecutar a su costa la conexión con los servicios existentes en el núcleo en caso de

67 Artículo 189.

68 Artículos 20 para el suelo urbano consolidado, 21 para el suelo urbano no consolidado y 29 para el suelo urbanizable.

construcción de nuevas edificaciones, ampliación de volumen de las existentes o cuando sustituyan o rehabiliten integralmente las existentes⁶⁹. En este tipo de suelos, la obligación de costear y ejecutar las obras de urbanización se limita a aquellos terrenos ubicados dentro de las áreas en las que el planeamiento general o especial prevean actuaciones de carácter integral en dichos núcleos rurales.

De la literalidad del artículo 137 de la LSG⁷⁰ puede deducirse que los terrenos en los que se incumpla dicho deber no deben constar en el Registro Municipal de Solares⁷¹ ya que, en dicho Registro, se incluirán únicamente los que incumplan los deberes de edificar, conservar y rehabilitar.

ii. Deber de edificar

La LSG establece expresamente la obligación de los propietarios de toda clase de terrenos, construcciones, edificaciones e instalación de emprender la edificación o rehabilitación incluyendo en dicho deber el de terminar las edificaciones para cuya ejecución hubieran obtenido el preceptivo título habilitante de naturaleza urbanística⁷².

En cuanto al plazo para edificar y rehabilitar y a diferencia de lo que establecía la LOUG, la actual LSG no establece un plazo supletorio aplicable en defecto del establecido en el planeamiento general. Por la contra, dicho plazo sólo está regulado en el Reglamento de la LSG para el desarrollo de los planes parciales. En este caso, será el plan parcial, el que determinará los plazos para gestionar, urbanizar y edificar, estableciendo supletoriamente el plazo de 3 años para cada uno de ellos⁷³.

iii. Deber de conservar y rehabilitar

La LSG establece expresamente la obligación de los propietarios de terrenos de conservarlos en las condiciones legales que permitan servir de soporte a los usos a los que estuviesen destinados y, en todo caso, en condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigible. Esta obligación se extiende a conservar y mantener el suelo natural y, en su

⁶⁹ Artículo 24.

⁷⁰ Este artículo regula expresamente el Registro Municipal de Solares.

⁷¹ Establece el artículo 137.1 de la LSG que *Los municipios podrán crear un Registro Municipal de Solares, en el cual se incluirán los solares y las construcciones en ruina o aquellas sobre las que no se hubieran realizado las obligaciones contempladas en los artículos anteriores, una vez que se haya constatado que las medidas de ejecución forzosa resultan ineficaces para su cumplimiento.*

⁷² Artículo 135.1.a). Este deber de terminar las edificaciones para cuya ejecución obtuvieron la preceptiva licencia, responde al afán de eliminar el denominado feísmo, muy frecuente en Galicia. Ver nota 64.

⁷³ Artículos 162.i) y 169.

caso, la masa vegetal en las condiciones precisas que eviten la erosión y los incendios a fin de impedir la contaminación de la tierra, el aire y el agua⁷⁴.

El deber de conservación a cargo de los propietarios alcanza hasta el importe correspondiente a la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser destinado legalmente al uso que le sea propio.

En el caso de las viviendas, la Ley 8/2012, de 29 de junio de vivienda de Galicia establece que este deber es exigible tanto de las personas propietarias como de los usuarios de las mismas obligándolas a mantenerlas en buen estado de conservación, uso, mantenimiento y seguridad, tanto de la vivienda principal como de sus instalaciones, anexos y elementos comunes.

iv. Consecuencias en caso de incumplir los deberes de edificar, conservar y rehabilitar

En caso de incumplimiento de ambos derechos, el ayuntamiento podrá dictar ordenes de ejecución⁷⁵, de oficio o a instancia de cualquier interesado⁷⁶. Dichas ordenes deben concretar las obras a realizar y fijar el plazo para su cumplimiento voluntario apercibiendo al propietario que, en caso de incumplimiento, se procederá a la ejecución forzosa (mediante multas coercitivas de 1.000 a 10.000 € que se podrán reiterar trimestralmente) o acudir a la ejecución subsidiaria, (de manera directa o a través de un agente edificador con capacidad y compromiso suficiente para asumir las responsabilidades urbanísticas). En el caso del agente este deberá solicitar licencia de obra en el plazo de tres meses, a contar desde la fecha en la que esté resuelta la disponibilidad del terreno y tras la correspondiente expropiación del mismo.

Aunque la LSG no lo menciona, el Reglamento que desarrolla dicha ley⁷⁷ sí hace referencia a que deberá advertirse al incumplidor de su posible inclusión en el Registro Municipal de Solares, si este estuviese constituido.

Para dictar estas ordenes de ejecución, el Reglamento que desarrolla la LSG regula exhaustivamente el procedimiento contradictorio a seguir⁷⁸ en el que se tendrán en cuenta los derechos de terceros sobre el inmueble. El plazo

74 Artículo 135.2 y 3.

75 Artículo 334.2.b) del Reglamento que desarrolla la LSG establece que la orden de ejecución debe acordarse de la forma menos gravosa para la persona propietaria y que debe advertir que su incumplimiento puede conllevar su inclusión en el Registro Municipal de Solares cuando se hubiera constituido.

76 Quizá como una forma de evitar el *feísmo*, las ordenes de ejecución también podrán dictarse para obligar a los propietarios a adaptar las edificaciones y construcciones al entorno. Ver nota 64.

77 Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016.

78 Artículos 335 y 336.

de caducidad es de 6 meses desde la providencia de incoación, en caso de tramitarse de oficio, o desde la petición, en caso de tramitarse a instancia de interesado sin perjuicio de poder incoarse un nuevo expediente, de persistir el incumplimiento.

12.3. Ámbito de aplicación. Municipios obligados a constituir el registro municipal de solares y terrenos inscribibles

En el caso de Galicia, es el Reglamento que desarrolla la Ley del suelo el que establece cuales son los municipios obligados a constituirlo. Así, será obligatorio en aquellos cuya población sea superior a 50.000 habitantes, siendo facultativa en el resto de municipios. En ambos casos deja abierta a los ayuntamientos la regulación de su contenido, organización y funcionamiento.

Los inmuebles que deben incluirse en los mismos son todos los solares y las construcciones en ruinas o aquellas sobre las que no se hubieran cumplido las obligaciones urbanísticas de edificación, conservación y rehabilitación, una vez constatada que las medidas de ejecución forzosa resultasen ineficaces.

La LSG define los solares como aquellos terrenos situados en suelo urbano legalmente divididos y aptos para la edificación que cuenten con acceso por vía pública pavimentada y servicios urbanos de abastecimiento de agua potable, evacuación de aguas residuales a la red de saneamiento, suministro de energía eléctrica y alumbrado público, en condiciones de caudal y potencia adecuadas para los usos permitidos. Si existiera planeamiento, además, habrán de estar urbanizadas de acuerdo con las alineaciones y rasantes de todas las vías a las que den frente⁷⁹.

12.4. Efectos y consecuencias de la inclusión de un bien inmueble en el registro municipal de solares

i. Expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad

En la LSG la inclusión en el Registro Municipal de Solares no conlleva la autorización para que la Administración lleve a cabo la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad. Esta opción está reservada a aquellos terrenos incluidos dentro de programas de edificación forzosa aprobados por las Administraciones con competencias urbanísti-

79 Artículo 18 de la LSG y 27 del Reglamento de desarrollo.

cas⁸⁰. En caso de incumplir los plazos de edificación señalados en los mismos, la Administración que aprobó el programa podrá expropiar el inmueble a fin de realizar ella misma la edificación, o bien encomendar a una sociedad urbanística pública su desarrollo.

En este último caso, la sociedad urbanística actuará como beneficiaria de la expropiación, asumiendo frente a la Administración el deber de edificar en los plazos que se fijan en el convenio que regule la actuación, que en ningún caso podrán ser más largos que los otorgados inicialmente al propietario.

ii. Venta forzosa

La inclusión de un inmueble en el Registro Municipal de Solares, habilitada a los municipios para llevar a cabo el procedimiento a fin de conseguir su venta forzosa.

Transcurrido un año desde la inscripción en el Registro Municipal de Solares, el ayuntamiento deberá realizar la subasta pública del inmueble. El tipo de licitación deberá ser el valor del inmueble⁸¹. De quedar desierta, en el plazo de seis meses, el ayuntamiento podrá optar por adquirirlo con destino al patrimonio público del suelo o convocar una nueva subasta, en el mismo plazo, con rebaja del precio tipo en un 25 %. Si la segunda subasta también quedara desierta, el ayuntamiento, en el plazo de otros seis meses, podrá adquirir el inmueble con destino al patrimonio público del suelo por el precio de licitación de la segunda subasta.

De lograrse la enajenación forzosa, el precio obtenido se entregará al propietario, al que en ningún caso le corresponderá una cantidad superior a la valoración del inmueble, deducidos los gastos ocasionados y, en su caso, las sanciones aplicables, correspondiendo el diferencial a la Administración.

Como forma de presión al ayuntamiento para realizar estos trámites, se establece que, de no realizarse los trámites en plazo, la inclusión del inmueble en el Registro Municipal de Solares quedará sin efectos.

El nuevo adquirente se le impone, como condición resolutoria de la adjudicación, la obligación de iniciar o continuar las obras en el plazo de un año a partir de la toma de posesión de la finca y a finalizar la construcción en el plazo señalado en el correspondiente título habilitante⁸². La penalidad por incumplir dicho deber, es que el inmueble volverá a incluirse en el Registro Municipal de Solares.

80 Artículos 140.2 de la LSG y 340 del Reglamento.

81 Valoración que se realizará conforme a las normas establecidas en el TRLSR vigentes.

82 Este último punto se recoge exclusivamente el Reglamento de desarrollo de la LSG.

XIII. El papel de las diputaciones provinciales

La implantación del Registro Municipal de Solares ha sido escasa y desigual en el territorio nacional. Como se dijo, las leyes urbanísticas autonómicas sólo determinan la obligación de constituir este registro en municipios que superan una determinada población y algunas ni siquiera lo contemplan⁸³. En el resto su existencia queda al arbitrio de los municipios. También se ha afirmado las bondades de contar con este instrumento y las muchas posibilidades que otorga a los municipios en aras a mitigar problemas urbanísticos, medioambientales y de vivienda.

Para paliar las dificultades de su implementación municipal, bien por escasez de medios humanos o técnicos, estos entes locales podrían encomendar su formación y mantenimiento a las Diputaciones Provinciales.

Una de las competencias de las Diputaciones Provinciales es la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica, así como la gestión y cooperación en el fomento del desarrollo económico y social⁸⁴. En este aspecto, la Ley reguladora de las bases de régimen local (en adelante LRBRL) ampara a los entes provinciales a que presten soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden⁸⁵.

La encomienda de gestión⁸⁶ se regula, actualmente, en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de régimen jurídico del sector público (en adelante Ley 40/2015). Está configurada como un mecanismo que permite compatibilizar la irrenunciabilidad de las competencias con la carencia de medios materiales y/o humanos para desempeñarlas y lograr una mayor eficacia y eficiencia en la gestión administrativa. No supone cesión de titularidad y correspondería a la Diputación Provincial dictar, únicamente, cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de esta encomienda siendo, además, la responsable del tratamiento de los datos de carácter personal a los que tendrá acceso en ejecución de dicha encomienda⁸⁷. Los ayuntamientos se reservarían la potestad para dictar actos susceptibles de ser recurridos (constitución del Registro Municipal de Solares, inclusión en el mismo de los inmuebles y pase a la situación de venta o sustitución forzosa).

83 Ver apartado XI y nota 24.

84 Artículo 36.1.b) y d) de la LRBRL.

85 Artículo 36.2.d).

86 Regulada por primera vez en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.

87 Se elimina así, antiguas controversias doctrinales a cerca de a quién le correspondería ser el encargado del tratamiento de datos de carácter personal.

En este caso el objeto de la encomienda consistiría en realizar todas aquellas actividades puramente materiales, técnicas y jurídicas de carácter instrumental de los actos definitivos que corresponda adoptar al titular de la competencia, al propio ayuntamiento.

En virtud de la diferente personalidad jurídica de los participantes, la encomienda tiene naturaleza intersubjetiva. Para poder llevarla a cabo será necesario firmar un convenio interadministrativo entre el correspondiente ayuntamiento y la diputación que desplegará su eficacia tras la publicación en el Boletín oficial de la provincia correspondiente. Cabe la posibilidad de realizar un convenio con cada uno de los ayuntamientos que deseen realizar dicha encomienda o redactar un convenio de adhesión que entrará en vigor en el momento en que el Pleno del ayuntamiento realice esta encomienda y el de la Diputación la acepte⁸⁸.

El contenido mínimo del convenio será la determinación de los sujetos que suscriban al convenio, la capacidad jurídica con que actúa cada parte, la competencia en la que se fundamenta la actuación administrativa, el objeto en el que se deberá concretar la actividad encomendada, las obligaciones y compromisos de cada parte, las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de dichas obligaciones y compromisos, los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución de la encomienda, el plazo de vigencia de la encomienda y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada. El expediente deberá contener una memoria justificativa en el que se analice su necesidad, oportunidad, impacto económico y su carácter de no ser materia contractual.

En cuanto al plazo de vigencia de la encomienda, se considera que puede tener carácter indefinido al no estar sometido a la limitación cuatrianual establecida con carácter general para los convenios en la Ley 40/2015⁸⁹.

En cuanto a la remuneración, existen normas autonómicas que exigen que tenga carácter gratuito (Galicia y el País Vasco)⁹⁰. En el resto, y a fin de cumplir la normativa del Derecho de la Unión deberán tener ese mismo carácter. La razón estriba en que la normativa comunitaria considera que la transferencia de competencias relativa al desempeño de funciones públicas entre entidades públicas pueda considerarse un acto de organización interna excluido de la Directiva de contratos siempre que la autoridad pública ejerza dicha competencia de manera autónoma y bajo su propia responsabilidad, de modo

88 La competencia para aprobar el convenio en el que se formalice la encomienda corresponde al Pleno municipal y provincial.

89 Establece el artículo 48.9 de la Ley 40/2015, que las normas del capítulo VI relativas a los convenios no son de aplicación a las encomiendas de gestión.

90 Artículos 9 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia y 37 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

que disponga de autonomía decisoria y financiera⁹¹. Por lo tanto, el convenio no debe recoger retribución alguna, ni siquiera el reembolso de los gastos soportados por prestar la actividad. De incluirlo constituiría materialmente un contrato público de servicios, el cual no quedaría incluido en las normas de contratación y no podría formalizarse a través de esta figura.

XIV. Conclusiones

Como corolario a todo lo expuesto, se puede afirmar que el Registro Municipal de Solares fue uno de los primeros instrumentos diseñados por el legislador Español para fomentar la edificación y rehabilitación en su afán de construir ciudad y paliar el déficit del parque inmobiliario que históricamente ha sufrido nuestra sociedad, sobre todo con el masivo abandono del medio rural. Abandono que también propició el estado ruinoso de muchas edificaciones.

La institución se ha mantenido en el tiempo con una regulación a nivel estatal y autonómica escasa dejando un amplio margen de actuación a los municipios para que puedan regular y establecer aquellas normas que mejor se adapten a las peculiaridades propias sus necesidades. No todos los municipios lo han aprovechado y su implantación real es escasa a nivel nacional. Se pierde así, la oportunidad de mejorar el estado general de las ciudades, pudiendo ser utilizado como instrumento para obligar al vallado y limpieza de solares vacíos, entre otras determinaciones que pueden constar en las ordenanzas municipales. Es un instrumento eficaz para evitar el abandono y deterioro de las edificaciones, así como para luchar contra la escasez de vivienda.

A través de este instrumento, y una vez constatado el incumplimiento de los derechos urbanísticos establecidos en las normas urbanísticas, los ayuntamientos deberán inscribir los inmuebles en estos registros y, transcurridos los plazos que señalen las leyes autonómicas, podrán facilitar el cumplimiento de deberes mediante la enajenación o sustitución forzosa bajo la condición de que el nuevo adquirente ejecute la edificación o rehabilitación. Medios de ejecución forzosa para tratar de obligar a que se cumplan las previsiones establecidas en el planeamiento general y demás normas reglamentarias de desarrollo.

La amenaza que supone para los propietarios del suelo verse despojados de sus propiedades por un precio inferior a su valor de mercado y mermadas sus expectativas urbanísticas, debería ser suficiente para que aquellos cumplan con las determinaciones urbanísticas.

En la expansión territorial de este instrumento, cobra un papel importante la figura de la Administración Provincial que, a través de su competencia de

91 Sentencia del TJUE de 21-12-2016, asunto C-51/15, Remondis

auxilio y cooperación con los municipios, especialmente los de menor capacidad de gestión y económica, puede tramitar los correspondientes expedientes para mantenerlos, previa encomienda de gestión municipal.

XV. Referencias bibliográficas

ANTELO MARTÍNEZ, ALEJANDRO RAMÓN. «Intervención y disciplina urbanística en la Ley 2/2016, del Suelo de Galicia». *Cuadernos de derecho local*. Núm. 41 2023.

ARRIBAS BRIONES, PABLO. «Necesidad de la actuación de oficio en la inclusión de fincas en el Registro Municipal de Solares». *Parte de Documentación Administrativa 1966-05*. Instituto Nacional de Administración Pública.

CALVO SALES, TERESA. «Manual práctico de la ejecución subsidiaria de obras por incumplimiento del deber de conservación. Aspectos urbanísticos y recaudatorios». *El consultor de los Ayuntamientos*. 2005.

CARCELLER FERNÁNDEZ, ANTONIO. *El derecho y la obligación de edificar: (licencia de obra y Registro Municipal de Solares)*. Madrid: Montecorvo 1965.

CASADO IGLESIAS, EMILIANO. «La inscripción de inmuebles en el Registro Municipal de Solares o su legitimación». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 1979.

CHINCHILLA PEINADO, JUAN ANTONIO. «Bienes públicos locales y expropiación forzosa». *Anuario de Derecho Municipal* 2025.

COLÁS TENAS, JESÚS. «Encomiendas de gestión, encargos y convenios en la Ley 40/2015, de 1 de octubre de régimen jurídico del sector público». *Cuadernos de derecho local*. 2023.

DE LA CRUZ MERA, ÁNGELA. «De la Ley del suelo de 1975 a la última Ley de suelo y rehabilitación urbana de 2015 un repaso de cincuenta años de producción normativa estatal ininterrumpida». *Ciudad y territorio – Estudios territoriales*, 2025.

FUNES MARTÍNEZ, MARIANO. «El establecimiento del registro municipal de solares y otros inmuebles de edificación forzosa». *REVL* - 1966, núm. 148.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*. Civitas Thomson Reuters. Tercera edición 2008.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. *Comentarios a la Ley de suelo (Texto refundido aprobado por Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio)*. Civitas Thomson Reuters. Tercera edición 2015.

MAHILLO GARCÍA, PETRA Y MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, JOSÉ LUÍS. «¿Convenios interadministrativos de duración cuatrienal para satisfacer necesidades permanentes? Especial referencia a la cooperación local». *Cuadernos de derecho local*. Núm. 41 2023.

MARTÍNEZ REBOLLO, LUÍS Y O. BUSTILLO BOLADO, ROBERTO. *Fundamentos de derecho urbanístico*. Thomson Aranzadi. Edición 2007.

SANTOS DÍEZ, RICARDO, CASTELAO RODRÍGUEZ, JULIO, CRIADO SÁNCHEZ, ALEJANDRO Y JALVO MÍNGUEZ, JOAQUÍN. *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*. Publicaciones Abella. Madrid, 1999.

SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE. *Ley de suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo*. El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Edición 2007.

SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE. *Ley del suelo. Comentario sistemático del texto refundido de 2008*. El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Edición 2009.

LA NUEVA ORGANIZACIÓN JURÍDICA Y TERRITORIAL DEL REINO SUEVO (409 D. C. - 585 D. C.)

THE NEW LEGAL AND TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE SUEBI KINGDOM (409 AD - 585 AC)

Guillermo Suárez Blázquez

Universidad de Vigo

<https://orcid.org/0000-0002-1034-8305>

Artículo elaborado en el marco del Proyecto Estatal de Investigación, «LA DIMENSIÓN PERFORMATIVA DEL RAZONAMIENTO JURÍDICO», PID2022-136352NB-I00, obtenido en régimen de concurrencia competitiva (01 de septiembre de 2023 al 31 de agosto de 2027).

Resumen: El Reino suevo fue el primer reino occidental de Europa, independiente de Roma (409 d. C. - 585 d. C.). Con este estudio hacemos una aproximación histórica a la nueva organización territorial y jurídica del pequeño reino, asentado en los cimientos de la *Gallaecia* romana.

Palabras clave: Reino suevo, organización territorial y jurídica.

Abstract: *The Suebi Kingdom was the first western kingdom in Europe, independent of Rome (409 AD - 585 AD). With this study we make a historical approach to the new territorial and legal organisation of the small kingdom established on the foundations of Roman Gallaecia.*

Keywords: *Suebian Kingdom, territorial and legal organization.*

Sumario: I. *Gallaecia sueva*: cosmovisión histórico-jurídica y territorial (409 d. C. - 585 d. C.). 1.1. Invasión sueva. 1.2. Adopción de la forma de Estado monárquica. 1.3. Las relaciones con la Iglesia Cristiana. 1.4. El problema del conocimiento del Derecho Suevo. 1.4.1. Suevos: Tribus de costumbres germánicas. 1.4.2. Leyes y derecho normativo suevos. 1.4.3. Ley divina. Tribunales de la Ley cristiana. 1.4.4. Posible vigencia del Derecho Romano en el Reino suevo. 1.5. Organización y explotación del suelo agrario y comunal. 1.6. La parroquia: Una nueva división jurídica y administrativa territorial eclesiástica de la Iglesia

sueva. 1.6.1. 1.6.1. Giras anuales diocesanas tributarias y jurisdiccionales de los obispos suevos. 1.7. 1.7. El reino Suevo, en esplendor y unificado. Decadencia y anexión por el Reino Visigodo. II. Bibliografía citada, complementaria y webgrafía.

I. Gallaecia sueva: cosmosvisión histórico-jurídica y territorial (409 d. C. - 585 d. C.)

La grave anarquía militar del siglo III d. C. en el Imperio Romano trajo una etapa de decadencia en todos los órdenes. Esta difícil situación de estabilidad institucional fue afrontada con cierto éxito por el emperador Aureliano (270 d. C. - 275 d. C.). Posteriormente, Diocleciano y Maximiano iniciaron un periodo de gobierno del orbe bajo un férreo yugo, conocido como Dominado (286 d. C. - 305 d. C.). Con ánimo reformador y de cohesión de los territorios, ambos emperadores procedieron a crear una nueva división territorial para el Imperio. Esta última otorgó a la diócesis de *Hispania* una estructura administrativa inédita. Fue dividida en seis provincias. Entre ellas se encontraba *Gallaecia*, cuya capital fue situada en *Bracara Augusta*¹. En esta dirección, el I Concilio de Toledo (397 d. C. - 400 d. C.) ya mencionaba la participación del Obispo *Exuperantius* de la provincia de *Gallaecia, conventus iuridicus* de *Lucus Augusti*, del municipio de *Celenis*².

La articulación provincial de los territorios de las diócesis se distribuía en ciudades —*civitas, conventus*— y municipios —*villae*—. Las entidades locales gozaban de plena jurisdicción, autonomía y autosuficiencia territorial y financiera. El territorio de cada entidad local era gestionado de acuerdo con sus leyes municipales. Muchas de ellas estaban vigentes desde finales de la República y los comienzos del Principado. Los munícipes destinaban parte de los bienes patrimoniales, montes, bosques y pastos comunales públicos al uso y el aprovechamiento colectivo de sus ciudadanos³. En este sentido, J. Mangas afirma que las leyes municipales republicanas y las Flavias «están llenas de referencias a los bienes públicos; los inmuebles eran de orden diverso: prados y bosques de aprovechamiento común...⁴».

Gallaecia y sus entidades locales eran dominadas por las élites patricias hispanorromanas. Los *potentiores* eran *possessores* de explotaciones tributarias privadas, generalmente, arrendadas a las ciudades y municipios —*agros vectigalisque*—. Estas tierras eran gestionadas por uno o varios capa-

1 FERNÁNDEZ DE BUJÁN A. 2005, *Derecho Público Romano*, p. 275.

2 I Concilio de Toledo (397 d. C. - 400 d. C.), *Concilios Visigóticos e Hispano-romanos*, ed. José Vives, Barcelona - Madrid, 1963.

3 Ley de Osuna (44 a. d. C.), cp. 82: «Los campos, bosques, edificios, dados y atribuidos a los colonos de la colonia Genitiva Julia para su uso público».

4 MANGAS J. 2001, «Leyes coloniales y municipales de la Hispania romana», en *Cuadernos de Historia*, n. 86, p. 56.

taces —*vilicus*—, colonos y esclavos⁵. El suelo público y privado cultivable era diferenciado de los bosques y de los pastos comunales municipales, de uso indiferenciado para todos sus habitantes.

Con las invasiones germánicas y la caída del Imperio se desestabilizan los cimientos sociales, económicos, jurídicos y constitucionales romanos. La vida urbana, la política, la cultura, la educación y el comercio sufren un gran declive. Muchos habitantes de las ciudades y los municipios más importantes (patricios y ricos terratenientes y hacendados) huyen al campo, las villas y las zonas rurales (*pagi*)⁶. Un nuevo orden comienza su andadura en occidente.

1.1. Invasión sueva

Entre los años 409 d. C. y 411 d. C. el caudillo militar Hermerico (reinado, 409 d. - 438 d. C.) inició la invasión sueva de los territorios del noroeste peninsular de *Hispania*. Acción que condujo a la ruptura definitiva de la *Gallaecia* Bajo imperial con su matriz romana⁷. Con la ocupación y el asentamiento del nuevo pueblo se iniciaba un nuevo encuentro y una difícil e irregular convivencia con las élites romanas y los habitantes indígenas, de origen celta. Estos últimos, ya, desde siglos antes, romanizados. Dos naciones distintas, bajo el gobierno de un nuevo rey⁸.

Esta primera fase de estabilización institucional y demográfica del nuevo reino estuvo marcada por los conflictos y las tensiones en las relaciones de las dos poblaciones, romana y germánica. Pronto, a los suevos les ocurrió lo mismo que a todas las naciones y las gentes que buscaban un territorio o un país para establecerse: «... *penuria famis*⁹». El monarca Hermerico estaba obligado a proteger y alimentar a su ejército y a la población. Por ello, realizó continuas depredaciones y saqueos de las ciudades, los municipios y las haciendas romanas (Hydacio, *Chr.*, 96, 431 d. C.).

A pesar de estas campañas, si creemos a S. Isidoro¹⁰, el primer duque suevo de *Hispania*, en ocasiones, respetaba las estructuras y las entidades territoriales romanas. A medida que el rey tomaba el control político, el poder tributario y la dirección administrativa de la *civitas* de *Bracara Augusta*,

5 RODRÍGUEZ ENNES L. 1999, *Aproximación a la historia jurídica de Galicia*, p. 40.

6 LABARGA F. 2021, *Historia de la Iglesia Antigua y Medieval*, p. 110.

7 P. Orosii, *Historiarum Adversum Paganos*, VII, XXXVIII, 3; VII, XL, 3.

8 LABARGA F. *Historia de la Iglesia Antigua...*, cit. p. 111. Olmedo Muñoz F. 2013, «Los Suevos, Primer Estado Fallido de la Península Ibérica», en *Arte, arqueología e historia*, n. 20, pp. 222: «Como no impusieron la segregación como los visigodos, los reyes suevos gobernaron sobre una sociedad mixta, compuesta de germanos e indígenas que vivían en asentamientos rurales y pequeñas ciudades».

9 IORDANES, *De Origine Actibusque Getarum*, Cp. XVI.

10 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 90.

se asentaba la población sueva en el nuevo territorio y explotaba, junto a los romanos, la tierra para subsistir, ... *quoque continuo barbari exsecrati gladios suos ad aratra conversi sunt residuosque Romanos ut socios modo et amicos foveant*¹¹. Según Paulo Orosio (383 d. C. - 420 d. C.), (obispo de *Bracara Augusta*), los germanos adquirirían libertad. Los romanos se liberaban de las pesadas cargas tributarias y estipendiarias del Imperio¹². Si creemos a Hydacio (400 d. C. - 469 d. C.), (obispo de *Aquae Flaviae*), las hostilidades entre ambos pueblos fueron decayendo progresivamente, (*Chr.*, 113, 438 d. C.)

Probablemente, la predicación, la mediación y el arbitraje de los obispos y presbíteros cristianos en las relaciones de convivencia entre suevos y romanos contribuyeron también a la pacificación¹³.

1.2. Adopción de la forma de Estado monárquica

Los reyes suevos pronto adoptaron el latín y las estructuras políticas y territoriales del Bajo Imperio romano, para sentar las bases y la forma pública monárquica constitucional de su reino¹⁴. Esta aceptación jurídica romana (*imitatio imperii*) no era sólo a título personal, sino en el interés colectivo. Para fortalecer estas pretensiones, en los primeros decenios de la vida del nuevo y pequeño estado independiente, Hermerico (380 d. C. - 441 d. C.) se federó con el Imperio Romano de Honorio (411 d. C.). Pretendía obtener la hospitalidad (posesión pacífica de la tierra) y la integración de los romanos en el nuevo reino¹⁵. Con el tratado, el monarca lograba protección defensiva frente a posibles ataques de otros pueblos germánicos.

Sin embargo, estos intereses políticos de seguridad pronto cambiaron. Hermerico anexiona *Emerita Augusta*¹⁶. Posteriormente, Requila (438 d. C. - 448 d. C.) somete bajo su potestad la Bética y la Cartaginense¹⁷. Aunque

11 PAULO OROSIO, *Historiae adversus paganos*, VII, 41, 7.

12 PAULO OROSIO, *Historiae adversus paganos*, VII, 41, 7 - 8.

13 PAULO OROSIO, *Historiae adversus paganos*, VII, 41. Olmedo Muñoz F. 2013, «Los Suevos...», cit. p. 222.

14 Esta tesis es muy perceptible también en las primeras acuñaciones de monedas suevas. Rechiario emitió silicuas que imitaban los sólidos de Honorio y los tremises de Valentiniano III; Cebreiros Ares F, 2102, «Dificultades que plantea el Estudio de la Historia Monetaria Sueva», *Xornadas Internacionais de la Historia Monetaria de Galicia*, en *Introducción a la Historia Monetaria de Galicia* (s. II a. C. - s. XVII de C.), pp. 31 ss.

15 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 85. «Aera CDXLVII, Suevi, principe Hermerico, cum Alanis et Vandalis simul Hispanias ingressi sunt, atque omnem Gallaeciam cum Vandalis occupant. Vandalis autem Africam transeuntibus, Gallaeciam soli Suevi sortiti sunt, quibus praefuit in Hispaniis Hermericus annis XXXII. Gallaeci autem in parte proviae regno suo utebantur».

16 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 85.

17 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 85.

estas últimas regiones fueron devueltas posteriormente a los romanos¹⁸, su hijo Rechiario (448 d. C. - 456 d. C.) condujo de nuevo a los suevos a su conquista¹⁹. El monarca, insatisfecho, devastó la Tarraconense. Su visión era unificar y dominar políticamente *Hispania*. Estos objetivos ambiciosos eran contrarios a los intereses de los visigodos y los romanos. Por ello, fueron abortados por Avito y el rey Teodorico II. Los ejércitos godos-romanos vencen al monarca suevo en la batalla del río Órbigo, 456 d. C., y ponen fin a las pretensiones de *imperium* del reino, ... *regnum pene destructum*²⁰.

Muerto el rey Rechiario, los suevos se repliegan a tierras oceánicas, «*extincto Rechiario.... Reliqui autem Suevi remanserunt in extrema parte Gallaciae*²¹», (zonas de Oporto, ... *ad locum Portucale capitur*²²). A la par, comenzaba una etapa de divisiones y disensiones políticas, así como territoriales internas. Los suevos nombran rey a Maldra (457 d. C. - 460 d. C.), hijo de Masila, quien constituye un nuevo reino²³. Sin embargo, los jefes y duques de las distintas facciones del ejército y de la población no están unidos a su nuevo rey. Según S. Isidoro, el reino se divide en dos reinos suevos. Dos nuevos caudillos-líderes ambiciosos, con intereses políticos y de poder diferentes, dos cabezas monárquicas territoriales y dos poblaciones de la misma gentilidad fragmentadas y enfrentadas, ... *mox bifariam divisi, pars Fratanem, pars Maldram regem appellant*²⁴, (facción de Bracara Augusta versus facción de Lucus Augusti).

Fallecido Frantane (reino, 456 d. C. - 457 d. C.), *suevi qui cum eo erant, Recchimundum sequuntur, et cum Maldra pace inita*²⁵, Maldra y el nuevo líder monárquico Rechimundo (= ¿Remismundo?), ahora aliados, saquean Lusitania.

En el tercer año de reinado, Maldra fue asesinado por su propio pueblo²⁶. La intervención de las familias nobiliarias es evidente. Tras la muerte de este último, el reino siguió dividido en poder de Frumario y Remismundo. Entre ellos, se iniciaron fuertes disputas por el control del reino, *de regni potestate*

18 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 87.

19 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 87: «*Aera CDXXCVI, Recchiarus, Recchilanis filius, catholicus factus, succedit in regnum annis IX, accepta in conjugium Theuderedi regis Gothorum filia. Initio regni auspicatus Vasconias depraedatur; mox ad Theuderedum socerum suum profectus, Caesaraugustanam regionem remeans, Gothis auxiliantibus, vastat. Tarraconensem provinciam, quae Romano imperio deserviebat, invadit. Carthaginenses regiones, quas Recchila pater ejus Romanis reddiderat, in praedam mittit. Ad ultimum, dum Theudericus rex Gothorum in Hispaniam ingrederetur, inito praelio adversus eum, primo fugatur, deinde captus occiditur*».

20 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 32

21 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 32; 88.

22 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 31.

23 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 88.

24 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 88.

25 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 88.

26 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 88.

*dissensio*²⁷. Frumario (460 d. C. - 464 d. C. aprox.), con el apoyo de parte del ejército suevo *cum manu Suevorum quam habebat*²⁸, depreda y toma el convento de *Aquae Flaviae* (Chaves), *gravit evertit excidio*²⁹. Remismundo toma *Lucus Augusti* y el control de su jurisdicción territorial y marítima (460 d. C.). Tras la muerte de Frumario, Remismundo (459 d. C. - 468 d. C. aprox.), domina por derecho a todos los Suevos y firma un tratado de paz y hospitalidad con Teodorico, rey de los godos³⁰.

La capital constitucional del reino suevo se situaba en *Bracara Augusta*. Esta última, junto a *Lucus Augusti* y *Asturica Augusta*, (*civitates* y *conventus*), seguía la herencia cultural, social, política y jurídica bajo imperial romana.

1.3. Las relaciones con la Iglesia Cristiana

Paulo Orosio (383 d. C. - 420 d. C.) interpretó la ocupación sueva como una gran oportunidad de extender la nueva fe³¹. Y, en parte, estuvo acertado, porque el nuevo reino ingresó de forma progresiva en el cristianismo, aunque adoptó de forma primigenia las tesis del famoso presbítero Arrio (condenado por el Concilio de Nicea, 325 d. C., bajo la presidencia de Constantino) y de sus seguidores más destacados, como Prisciliano.

Hermerico y Rechila fueron monarcas extraños a los principios cristianos. Más tarde, Rechiaro (448 d. C. - 456 d. C.), según Hydacio y S. Isidoro³², se convirtió al catolicismo. Esta aceptación religiosa, para algunos autores, fue a título personal. Y, según advierte J.M. Novo, «es la del primer monarca de un pueblo bárbaro occidental y se produjo medio siglo antes que la del franco Clodoveo³³». Esta renuncia personal del rey a las creencias paganas condujo a una primera adopción de los dogmas y los valores éticos y jurídicos de la nueva fe cristiana ortodoxa.

Con Remismundo (459 d. C. - 468 d. C. aprox.), y de la mano del gálata y Obispo Ayax³⁴, el reino retorna al arrianismo cristiano (S. Isidoro, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 90). La idea de una divinidad posterior de Cristo (después) a Dios (antes) se consolida en el nuevo reino.

27 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 89.

28 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 89.

29 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 89.

30 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 90.

31 PAULO OROSIO, *Historiae adversus paganos*, VII, 41. S. Isidoro, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum* VII, 41, 7-8.

32 HYDACIO, *Chr.*, 137. S. Isidoro, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 87.

33 NOVO GUIÁN J. M. 1997 -1998, Lugo en los Tiempos Oscuros. Las menciones literarias de la Ciudad entre los siglos V y X (III), en *Boletín do Museo Provincial de Lugo*, n. 8, p. 178.

34 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 90.

De su vigorosidad y vigencia tenemos noticias en el año 537 d. C., o bien el año 538 d. C. En estas fechas el Obispo arriano Profuturo, metropolitano de *Bracara Augusta*, consultaba al Papa Vigilio, obispo de Roma, sobre diversas cuestiones relacionadas con la organización y la disciplina eclesiásticas³⁵. La contestación del Papa (que es la fuente que ha llegado a nosotros) demostró que la Iglesia arriana sueva no estaba aislada. Se comunicaba oficialmente con las altas jerarquías eclesiásticas (el obispo de Roma), en materias jurídicas, administrativas, canónicas, el culto y la justicia.

Los obispos priscilianistas cristianos suevos, siguiendo las mismas prácticas que los obispos visigodos, edificaron sus propias iglesias³⁶. La organización territorial se dividió en diócesis, monasterios y parroquias. Estas entidades eran presididas por la capital metropolitana de *Bracara Augusta*. La vieja disposición municipal romana se debilitaba poderosamente, incluso desaparecía.

Una vez transcurso el «periodo oscuro del reino, 460 d. C. - 559 d. C.», (llamado así doctrinalmente por la gran carencia de fuentes primarias de conocimiento), bajo el reinado de Teodomiro (559 d. C. - 570 d. C.), la población sueva regresó de nuevo al catolicismo niceno-constantinopolitano (S. Isidoro, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 91). En este tiempo, las estructuras eclesiásticas se consolidaban y ampliaban por los obispos católicos ortodoxos. La designación de *Lucus Augusti*, como nueva capital metropolitana de su diócesis, la creación de monasterios, prioratos y parroquias y el nombramiento de arzobispos, obispos, abades, presbíteros, diáconos, subdiáconos y diversas órdenes menores³⁷ diseñaban un inédito mapa jurídico territorial y administrativo para el reino.

Las unidades locales territoriales y eclesiásticas cristianas suevas eran de nueva creación. Y, en ocasiones, se añadían a las viejas ciudades y los municipios romanos (*conventus*, *civitates* y *vici*). En estas entidades geográficas diocesanas se fue agrupando, de forma colectiva, la población sueva. Poco a poco, se unieron también los habitantes romanos³⁸.

35 Concilio I de Braga (561 d. C.), 4; 5. Voz: Profuturo de Braga, *Historia Hispánica*, en *historia-hispanica.rah.es*. consultado 6 de mayo 2025.

36 Concilio de Toledo (397 d. C. - 400 d. C.), *Concilios Visigóticos e Hispano-romanos*, ed. José Vives, Barcelona - Madrid, 1963. Preámbulo: «*Patruinus episcopus dixit: ... quoniam singuli coepimus in ecclesiis nostris facere diversa, et indole tanta scandala sunt, quae usque scima perveniunt...*». S. Isidoro, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 8: «*Gothi autem, statim ut litteras et legem habere coeperunt, instruxerunt sibi dogmatis sui Ecclesias, talia juxta eundem Arium de ipsa divinitate documenta tenentes, ut crederent Filium Patri majestate esse minorem, et aeternitate posteriorem*». Olmedo Muñoz F., *Los Suevos...* cit. p. 223: «los arrianos formaban comunidades cerradas e inofensivas, nada de proselitismo, sus templos eran similares a los católicos, difíciles de identificar unos y otros».

37 *parrochiale suevum*, 15, en *Corpus Christianorum*, en David P., *Etudes sur la Galice et Le Portugal du VI e au XII e siècle*, Paris, 1947, pp. 30 ss. Labarga F. *Historia de la Iglesia...*, cit. 2021, p. 110.

38 P. OROSIO, *Historiarum Adversum Paganos*, VII, 4.

1.4. El problema del conocimiento del Derecho Suevo

La ausencia de normas constituye un verdadero vacío para el conocimiento del derecho de los suevos.

1.4.1. Suevos: Tribus de costumbres germánicas

De acuerdo con lo anterior, la falta de fuentes jurídicas directas es un hándicap para el entendimiento de las instituciones normativas de este pueblo. Dada su naturaleza germánica, es muy presumible que inicialmente se rigiesen por sus propias costumbres, al igual que los visigodos³⁹ y otros pueblos como los burgundios y los ostrogodos.

1.4.2. Leyes y derecho normativo suevos

Los caudillos adoptaron el diseño y la forma jurídica constitucional de monarquía - reino para su población y la *Gallaecia* romana anexionada. Si creemos a S. Isidoro, poco a poco se fue creando también por aquéllos un derecho suevo. A partir de Remismundo, (459 d C - 468 d. C. aprox.), toda la población (sueva y romana), bajo su dominio y control políticos, era gobernada por el derecho de su rey:

«Frumario mortuo, Remismundus, omnibus Suevis in suam ditionem regali iure revocatis⁴⁰».

El texto es importantísimo. El monarca creaba y dictaba leyes. Su voluntad era fuente normativa del derecho para su pueblo, «... *suam ditionem regali iure*». A tal fin, era asistido por una corte y un consejo de nobles y militares⁴¹.

En esta dirección, posteriormente, las Actas del I Concilio de Braga (preámbulo, 561 d.C.) reportan que los monarcas dictaban normas y mandatos jurídicos vinculantes en el orden público, civil y eclesiástico (*ex praecepto Ariamari regis*).

1.4.3. Ley divina. Tribunales de la Ley cristiana

Desde la óptica del Derecho canónico fue muy probable, que ya en la segunda mitad del siglo V d. C., los obispos y presbíteros priscilianistas y

39 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum, Incipit Historia*, 35.

40 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 90.

41 RODRÍGUEZ ENNES L. 1999, *Aproximación a la historia jurídica...*, cit. 42.

arrianos suevos viniesen ejerciendo de árbitros pacificadores y mediadores en los litigios entre sus fieles (*episcopalis audientia*⁴²). Con la cristianización de este pueblo, se incluyeron en el reino los preceptos de la ley divina y los Evangelios (*lex cristiana*), así como sus valores filosóficos universales, *pietas*, *caritas* y *humanitas*⁴³.

En la segunda mitad del siglo VI d. C., la nueva Iglesia cristiana católica ortodoxa sueva («*Suevos catholicae fidei reddidit*⁴⁴...») se alió definitivamente con la monarquía, y ambas tejieron una nueva estructura constitucional, religiosa, jurídica, canónica y territorial para el reino. La celebración de los dos concilios bracarenses demostró que los obispos cristianos, coordinados con el Papa de Roma, asistían al Rey (quien ordenaba y presidía la celebración de estos sínodos conciliares). Las enseñanzas heredadas de los Apóstoles, los Evangelistas, y los Santos Padres, los preceptos de los concilios bracarenses contra las herejías arrianas y priscilianistas, la ordenación de la vida cristiana y de los fieles generaban normas y decretos canónicos colectivos vinculantes (Concilio I de Braga, Preámbulo, 561 d. C.; II Concilio de Braga, 572 d. C.). Los monarcas los sancionaban y aceptaban. Los tribunales cristianos suevos los aplicaban en la disciplina interna eclesiástica, en sus relaciones con los fieles y en las causas y contiendas de estos últimos entre sí⁴⁵.

Así, según S. Martín de Braga, la justicia es la ley divina y el vínculo de la sociedad humana (*Iustitiae post haec virtus est. Quid est autem iustitia nisi naturae tacita conventio in adiutorium multorum inventa? Et quid est iustitia nisi nostra constitutio, sed divina lex, et vinculum societatis humanae*). Administrar justicia es beneficiar a todos y no dañar a nadie. Prohibir las acciones de quienes hacen el mal. Amar a Dios⁴⁶. Prohibir las acciones de quienes hacen el mal. Razón y fe se debaten donde quiera que se discuta la verdad. No pasarás por alto la verdad para no pasar por alto la ley de la justicia. Calla cuando las cosas deben callarse, habla cuando las cosas deben hablarse. Donde hay una causa honesta, el justo no revelará secretos⁴⁷.

42 *Codex Theodosianus*, 1, 27, 1 - 331 d. C.

43 *Didascalia Apostolorum* Cp. I; IV; V; VI; VII.

44 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 91.

45 *Concilio I de Braga, XXII; II Concilio de Braga, 572 d. C.* Petit C., «Iglesia y Justicia en el Reino Visigodo», en *Antigüedad y Cristianismo*, Murcia, III, 1986, pp. 261 -274.

46 San Martín de Braga (520 d. C. - 580 d. C.), *Formula Vitae Honestae*, 5.

47 *Ibid.*, 5, 9: «.... Iustitia postremo eo mediocritatis tibi tenore regenda est, ne ductu iugiter leni immotam semper animi rationem negligentia subsequatur, dum neque de magnis neque de minimis errantium vitiis corrigendi curam geres, sed licentiam peccandi aut adludentibus tibi blande aut inludentibus proterve permittes; neque rursum nimiae rigiditatis asperitate nihil veniae aut benignitati reservans humanae societati dirus appareas. Ita ergo amabilis iustitiae regula tenenda est, ut reverentia disciplinae eius neque nimia negligentiae communitate despecta vilescat neque severiori atrocitate durata gratiam humanae amabilitatis amittat»-

Los hispanorromanos y los suevos parecían estar más unidos que nunca, por el mismo rey y por la misma Iglesia. El poder jurisdiccional civil y penal del monarca era completado por las audiencias y la justicia episcopales (poderes pacificadores y arbitrales que venían ejerciendo los obispos desde Constantino el Grande, Codex Theodosianus, 1, 27, 1 - 331 d. C.).

Las gentes cristianas podían someter voluntariamente sus controversias y litigios la jurisdicción arbitral civil de los obispos-presbíteros en las distintas diócesis de la *Gallaecia* sueva unificada⁴⁸. Sus decisiones y soluciones mediadoras en los conflictos y causas entre laicos debían ser acatadas por las partes. En el supuesto de incumplimiento, no era improbable que los jueces suevos pudiesen decretar la ejecución forzosa del arbitraje episcopal.

1.4.4. Posible vigencia del Derecho Romano en el Reino suevo

Desde la óptica del Derecho Romano, a priori, no tenemos constancia que las constituciones imperiales postclásicas y las respuestas casuísticas del Bajo Imperio (que, probablemente, eran conocidas por los obispos, abades, presbíteros y monjes cultos de la Iglesia) fuesen derogadas por los reyes suevos. Con todo, hoy en día, no tenemos ningún código de leyes suevas, ni tampoco constancia de ningún tipo de derogación normativa de las leyes romanas. Por ello, presumimos, que, estando vigente durante los primeros decenios de la vida del reino, los acuerdos de hospitalidad con el Imperio, los tribunales de justicia y las audiencias episcopales de *Bracara Augusta*, *Lucus Augusti* y *Asturica Augusta* debieron continuar desarrollando su actividad jurisdiccional, con mayor o menor intensidad. En esta dirección, el I Concilio de Toledo (397 d. C.- 400 d. C.) mencionó a un obispo *Exuperantius de Gallaecia, Lucensis conventus, municipius Celenis*. Y si creemos a Hydacio, es seguro, que en el año 433 d. C., *in conventu Lucensi contra voluntatem Agresti Lucensis episcopi, Pastor et Syagirus episcopi ordinatur*⁴⁹.

Con la ordenación de estos dos obispos, el *conventus* aseguraba la pacificación y la resolución de los conflictos por los tribunales arbitrales eclesiásticos. Estos aplicaban, bajo la óptica del Derecho Romano, la ley romano-canónica cristiana.

Por su parte, Hydacio aseguraba que hasta la conquista de *Lucus Augusti* (Remismundo, 460 d. C.), la ciudad contaba con un *Rector* con jurisdicción para conocer los asuntos públicos y las causas judiciales entre los romanos de la provincia:

48 Esta actividad jurisdiccional episcopal continua en la etapa visigoda, tanto en Galicia como en Asturias, vid. Araújo Iglesias M. A. 2002, *San Rosendo. Bispo e Fundador*, pp. 30-31.

49 HYDACIO, *Chr.*, 102.

«*Per suevos, Luco habitantes, in diebus Paschae, Romani aliquanto cum rectore suo honesto natu, repentino, secure de reverentia dierum, occiduntur incursu*⁵⁰», (460 d. C.).

Según Antonio Fernández de Buján, «la jerarquía que ostenta el título de rector en el Bajo Imperio y en la posterior época visigoda es el gobernador provincial⁵¹». Parece seguro que los tribunales de los gobernadores venían aplicando el derecho postclásico en los procesos y los litigios entre romanos.

Estos datos objetivos permiten intuir que, hasta la conquista sueva de *Lucus Augusti* (460 d. C.), el derecho postclásico romano estuvo en vigor en los tribunales que eran presididos por el Rector de la Provincia. Incluso, con la anexión, no hay constancia de su derogación.

Con la toma tardía de *Lucus Augusti*, los suevos unificaron *Gallaecia* bajo su poder. A partir de este momento, de forma progresiva, la población germánica se romanizaba definitivamente de forma vulgar. No se puede descartar la continuidad y una vigencia posteriores de las constituciones imperiales y de las respuestas de los juristas clásicos, así como de las colecciones postclásicas romanas en el nuevo reino. Este conjunto normativo, que se utilizaba en la práctica forense y judicial, debía constar en los archivos oficiales del Prefecto o Rector romano de la provincia y en los tribunales de *Lucus Augusti*.

Si creemos a S. Isidoro, fue posible que de modo paulatino, fuese surgiendo un control y una nueva potestad procesal romano-suevos. Estos poderes fueron asumidos por el rey (juez supremo) *suam ditionem regali jure*⁵², y, en su nombre, por los jueces nobiliarios del reino

Desde la segunda mitad del siglo V d. C. hasta el fin del reino (585 d. C.), se fue construyendo así un conjunto normativo constituido por una simbiosis de normas regias escritas⁵³ y costumbres⁵⁴ (suevas-germánicas), así como por los textos bíblicos sagrados, las Escrituras de los Santos Padres (de Occidente y Oriente⁵⁵), decretos, capítulos, principios y normas conciliares (generales y particulares)⁵⁶ eclesiásticos⁵⁷, costumbres de las diócesis⁵⁸, de los

50 HYDACIO, *Chr.*, 199.

51 NOVO GUIÁN J. M. 1995 -1996, «Lugo en los Tiempos Oscuros. Las menciones literarias de la Ciudad entre los siglos V y X (2)», en *Boletín do Museo Provincial de Lugo*, n. 7, p. 76. Fernández de Buján A., *Derecho Público ...*, cit. p. 276.

52 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 90.

53 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 90.

54 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 35.

55 Concilio II de Braga (572 d. C.), *Capitulum ex Orientalia Patrum*.

56 Concilio I de Braga (561 d. C.). Preámbulo; 17, 1; II Concilio de Braga, (572 d. C.). Preámbulo.

57 Concilio I de Braga (561 d. C.), 17, 1. Concilio II de Braga (572 d. C.), Preámbulo.

58 Concilio I de Braga (561 d. C.), 17.

monasterios⁵⁹ y las leyes romanas cristianas. Estas últimas junto a la normativa eclesiástica regulaban instituciones y casos relacionados con la adopción⁶⁰, esclavitud⁶¹, relaciones de los libertos con sus patronos⁶², negocios y compraventas⁶³, matrimonios, y bigamias⁶⁴ e incapacidades de los infantes⁶⁵. Por ello, era muy posible, que todo este ordenamiento rigiese como derecho y sistema jurídico comunes aplicables a los habitantes romanos y suevos, así como a los miembros de la jerarquía y de las órdenes eclesiásticas y monásticas en los tribunales del reino, en los santos concilios y las audiencias episcopales⁶⁶.

1.5. Organización y explotación del suelo agrario y comunal

Tras el «reparto a suerte» de los nuevos territorios ocupados de *Hispania* con los otros pueblos invasores⁶⁷, los reyes suevos tomaron posesión junto a los vándalos de *Gallaecia*. Una vez expulsados estos últimos, si creemos a San Isidoro (probablemente, y de forma acorde con las reglas de hospitalidad entre Roma y otros pueblos, que habían sido fijadas anteriormente por el emperador Honorio 411 d. C.) dividieron en *sortes* (2/3) y probablemente también en porciones o *tertias* (1/3) las posesiones de las nuevas tierras conquistadas:

«*Suevi, Principe Hermerico, ... Vandalis autem Africam transeuntibus, Gallaeciam soli Suevi sortiti sunt*⁶⁸».

Esta afirmación del arzobispo de Sevilla es muy importante. Datada por Isidoro en CDXLVII d. C., nos ofrece datos de la partición y la asignación de la provincia en distintas *sortes* del territorio suevo.

59 Concilio I de Braga (561 d. C.), 17, 1.

60 Concilio II de Braga (572 d. C.), 22.

61 Concilio II de Braga (572 d. C.), 47.

62 Concilio II de Braga (572 d. C.), 46.

63 Concilio II de Braga (572 d. C.), 62.

64 Concilio II de Braga (572 d. C.), 29; 79.

65 Concilio II de Braga (572 d. C.), 49.

66 II Concilio de Braga, (572 d. C.), 13, «*de dissensione iudici*»; 18: «*examinatae ad iustum iudicium ... dari sententiam*».

67 P. OROSII, *Historiarum Adversum Paganos*, VII, 39-40. Hydacio, *Chr.*, 49. S. Isidoro, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum, Incipit Historia*, 73: «*sorte in possessionem sibi ejus provincias dividunt. Gallaeciam enim Vandali et Suevi occupant*».

68 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum, Incipit Historia*, 85.

A imitación en otros pueblos germánicos, la concesión y la asignación de tierras, por la potestad del rey, a las nuevas comunidades rurales locales (a las que se incorporaban de forma libre, sin ningún tipo de sujeción al pago de impuestos —*ager vectigalisque*—, las poblaciones agrícolas galaico-romanas⁶⁹) hicieron surgir, de forma progresiva, los aprovechamientos colectivos agroforestales en los nuevos territorios anexionados. A diferencia de las ciudades y los municipios romanos aquéllos no eran gestionados directamente por los entes municipales, sino por los miembros o colectivos de vecinos de cada comunidad. Generalmente, se tratarían de montes y de bosques, que eran destinados tanto al aprovechamiento colectivo de los comuneros y de sus ganados, así como a la obtención de los frutos (matorrales, tojos, pajas, maderas de pino, roble, pastos, setas, castañas...⁷⁰).

La institución comunal era conocida y estaba vigente, de forma paralela, en otros pueblos célticos de Irlanda y Bretaña («*gavelkind* – *coparceny*» = *gave all kinds* = dados a todos por igual⁷¹), así como en distintas comunidades y nacionalidades germánicas, como los visigodos⁷² y los burgundios⁷³. Estos factores alientan la posibilidad de aceptar la existencia remota de un uso y una administración comunal de montes y bosques, así como de sus pastos colectivos por los miembros de las entidades territoriales locales germánicas del reino suevo⁷⁴. Estas colectividades fueron creadas por los monarcas, los *potentiores* y los señores nobiliarios, así como por los obispos y los abades para los habitantes de sus diócesis.

En esta dirección, la Iglesia católica sueva creó su propio poder territorial en los siglos V d. C y VI d. C, con la fundación de nuevos monasterios y

69 P. OROSII, *Historiarum Adversum Paganos*, VII, 41, 7-8.

70 OLMEDO MUÑOZ F. *Los Suevos...*, cit. p. 230: «Los suevos tuvieron como riqueza la ganadería ayudada por una rudimentaria agricultura. La propiedad de la tierra (la Marca) era de la comunidad, propiedad gentilicia, integrada por parientes que labran los campos, prados y bosques. Más adelante lo campos se parcelan y solo son comunitarios los prados y los bosques. Cuando se asientan en Hispania y hacen un pacto de federación, es cuando conocen la propiedad privada».

71 Duhaime's Law Dictionary, voz, *Gavelkind*: «A form limited land ownership in England pre- Conquest (1066) which vested to all sons equally». Blackstone W., *Commentaries on the Laws of England*, Book 2, Chapter 6 (1765 – 1769), p. 4 – 6.

72 «... *de silvis inter Gotum et Romanum indivisis*» (de los bosques dejados sin repartir entre los godos y los romanos).

73 *Lex Romana Burgundionum*. 30, 4: «... *agrorum vero consortes, si divisas in uno agro portiones habent*». La norma confirma las tesis de Planitz H., *Principios del ...*, cit. p. 105: «En cambio ha de separarse de ella la propiedad común, tal como se configuró para las comunidades en mano común. Aquí el titular de las facultades dispositivas es sólo la mano común de los comuneros, a cada uno de los cuales corresponde una cuota en el patrimonio en mano común, de la cual no puede disponer mientras exista dicha mano común. El derecho de cuota sólo adquiere relevancia al disolverse la propiedad común. Si muere un comunero, sus hijos se subrogan en su posición en la comunidad; si muere sin descendencia, su cuota acrece a los restantes comuneros». Vid. Lot F., «Du régime de l'hospitalité», en *Revue Belge de Philologie et d'Histoire* 7 (1928), pp. 975 – 1011.

74 OLMEDO MUÑOZ F. *Los Suevos...*, cit. p. 230.

parroquias en las zonas rurales⁷⁵. Estas últimas iban vertebrando gran parte del suelo de *Gallaecia* y sustituyendo las funciones de los viejos municipios romanos, bajo el poder y la tutela de las diócesis y las ciudades catedralicias (*Bracara Augusta*, *Lucus Augusti*, *Asturica Augusta*).

Los vecinos de cada monasterio o parroquia eran evangelizados y gobernados espiritualmente por un abad, un presbítero o un párroco. Junto a éstos, los jefes de las comunidades o concejos locales decidirían mediante sus asambleas cómo administrar y explotar los aprovechamientos comunales de sus bosques, baldíos, tojos y pastos de cada colectivo eclesiástico o parroquial. También, estos consejos vecinales tendrían plena potestad para admitir o rechazar a personas extrañas a sus colectividades forestales y a los patrimonios silvícolas agroganaderos. El sistema de acceso a la comunidad era político y cerrado. Este podía depender de diversos factores, como la etnia, la vecindad, la religión cristiana (feligrés) y la habitabilidad con casa abierta de forma permanente. Y en este nuevo marco histórico y jurídico, aunque todavía faltan pruebas fehacientes, se debería aceptar ya la existencia remota de comunidades posesorias suevas de uso y aprovechamientos de montes sin asignación de cuotas en la provincia de *Gallaecia*.

Ya en la etapa romana anterior, las comunidades municipales de montes públicos constituían un medio jurídico y económico importantísimo de ayuda a la supervivencia de los habitantes de cada localidad. Desde la óptica del Derecho Romano, este patrimonio local (montes y bosques = *silvis*) estaría más próximo al concepto y a la idea de *res publicae* o *res communes*⁷⁶, que eran susceptibles de uso, posesión y aprovechamiento colectivos por los habitantes de estas entidades, que a la tesis de una propiedad colectiva de los miembros de una comunidad considerados como entidad religiosa vecinal (parroquia, monasterio), o a la idea suevo germánica de una comunidad posesoria vecinal de feligreses de uso y aprovechamiento indistinto, sin cuotas, en mano común, indivisible independiente de su entidad municipal (civil o eclesiástica)⁷⁷.

La conquista de *Gallaecia* debió suponer el encuentro de distintas mentalidades, costumbres e instituciones de las dos naciones. El uso colectivo de la tierra, la ganadería, los montes y los pastos convivieron con la posesión, el derecho de dominio y del condominio privado romanos. Derecho escrito, cierto, frente al derecho consuetudinario no escrito, incierto. Esta confluencia de ideas y conceptos se proyectaron a lo largo del tiempo. Todavía hoy permanecen vigentes en nuestras instituciones: derecho civil de dominio y

75 parrochiale suevum, 15, en *Corpus Christianorum*, en David P., *Etudes sur la Galice et Le Portugal du VI e au XII e siècle*, Paris, 1947, pp. 30 ss. Labarga F. *Historia de la Iglesia...*, cit. 2021, p. 110.

76 GAYO, *Inst.* II, 11. Ley de Osuna (44 a. d. C.), cp. 82. *Lex Irnitana* (92 d. C.), cp. 63; 76. Concilio II de Braga (572 d. C.), 62.

77 MANGAS J. *Leyes coloniales y municipales...* cit. p. 56.

condominio por cuotas, de naturaleza romana, y posesión, uso y aprovechamientos colectivos de los montes vecinales, sin cuotas en mano común, de naturaleza germánica.

De acuerdo con los asentamientos y las áreas territoriales de influencia del reino suevo, no es descartable que las primeras comunidades locales vecinales de stirpes germánicas y romanas, de los territorios de la actual Galicia, el Norte de Portugal, Asturias, parte de León y la actual Zamora accediesen, de forma progresiva, a la ocupación, el uso y la explotación agraria y ganadera comunal de montes y bosques, así como al aprovechamiento personal e indistinto de sus frutos (pastos, matorrales, retamas, fertilizantes, maderas, piñas, setas, castañas, etc.) en sus áreas de asentamiento. Muchas de ellas estaban alejadas y desconocían el sistema de gobierno municipal romano. En este sentido, según cree L. Rodríguez Ennes, «las *villae* romano-galaicas, integradas primeramente por la vivienda del *dominus* y posteriormente, además, por cuanto era propio de un predio rústico importante pasaron a ser villas suevas⁷⁸».

En este contexto histórico, no podemos excluir tampoco, al igual que sucedió en el reino visigodo, un acceso temprano, por disposición y concesión nobiliarias, y en función de la posición de cada stirpe familiar sueva (plebeya, nobiliaria), a la titularidad privada de lotes de las tierras más ricas y fértiles, cultivables⁷⁹.

Las excavaciones y los descubrimientos arqueológicos ofrecen nuevos datos fiables, sobre la organización y la distribución del suelo agrario de las comunidades locales en la difícil etapa oscura del Reino Suevo y los siglos posteriores de la Alta Edad Media de *Gallaecia*. En este tiempo, la provincia se articulaba territorial y administrativamente en ciudades metropolitanas, diócesis, villas, monasterios y parroquias. Por la orografía propia provincial, tan característica del Noroeste peninsular, de sucesión continua de valles y montañas, con asentamientos locales en numerosos *vici* y aldeas se puede constatar la existencia de un gran minifundismo en el panorama galaico-astur. Pequeñas propiedades privadas de suelo agrario cultivable, viñas y prados, que eran destinados a pastos ganaderos. La mayor parte de las veces, estas parcelas estaban situadas próximas a los núcleos de población, en forma de terrazas y bancales. Sus linderos eran divididos y señalados con marcos, chitos y mojones, piedras y maderas. En sus inmediaciones se ubicaban los montes y las masas de bosques forestales comunitarios. Este patrón de distribución y de división del territorio agropecuario y silvícola se repetía en la mayor parte de las aldeas, parroquias y *vici*⁸⁰.

Este planeamiento rural altomedieval (siglo VI d. C. al siglo X d. C.) viene a demostrar que la economía local de Galicia era destinada a la subsistencia y

78 RODRÍGUEZ ENNES L., *Aproximación a la historia...*, cit. p. 40.

79 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum, Incipit Historia*, 85.

80 BALLESTEROS ARIAS P. y BLANCO R., 2009, «Aldeas y espacios agrarios altomedievales en Galicia», en *The archaeology of early medieval villages in Europe*, ed. Universidad País Vasco, pp. 115-135.

el autoconsumo y giraba en torno a las comunidades vecinales y a las casas agrarias familiares⁸¹. El trabajo rural era muy esclavo: «*opus servile, id est agrum, pratum, vineam...*»⁸². Las producciones y los excedentes del campo minifundista eran muy limitados. Los agricultores comerciaban sus productos en las pequeñas ferias locales.

1.6. La parroquia: Una nueva división jurídica y administrativa territorial eclesiástica de la Iglesia sueva

S. Isidoro describió el reino suevo como un estado arrinconado y aislado en los inaccesibles picos y ángulos de España⁸³. Según su parecer, los monarcas administraron de forma descuidada y negligente, incluso torpe el reino.

Afirmaciones tal vez inexactas del arzobispo, fiel sirviente del reino visigodo. Los reyes y la Iglesia suevos establecieron una división administrativa y territorial eclesiástica, que vertebró unitariamente todo el territorio de *Gallaecia* (provincia independiente germana del fin del mundo, ... *in ipsa extremitate mundi et in ultimis huius provinciae*⁸⁴). *Bracara Augusta* y *Lucus Augusti*⁸⁵, dos conventos catedralicios metropolitanos, actuaban de capitales de todo el poder sobre la estructura y la organización territorial piramidal, política, jurídica, diocesana, monástica y parroquial del reino, *per singulas provincias oportet episcopum cognoscere primum metropolitani episcopi*⁸⁶.

Según el *Parrochiale Suevum* (Concilio de Lugo 569 d. C. y el II Concilio de Braga 572 d. C., ambos sínodos presididos por el rey Miro), la población aldeana y sus territorios fueron vinculados y unidos a la administración suevo-cristiana, tanto de forma vecinal como colectiva, a través de una diócesis, un monasterio autónomo, una parroquia, un priorato o bien una iglesia local:

«*Sicque per unam quamque cathedram diocese et parroquias diviserunt ne inter episcopos contencio aliquatenus fieret...*»⁸⁷.

Piensa M.A. Araújo Iglesias que «los concilios bracarenses codificaron definitivamente la fisonomía de la Iglesia de la Galicia romana⁸⁸». Las comu-

81 RODRÍGUEZ ENNES L., *Aproximación a la historia...*, cit. pp. 51 - 68.

82 SAN MARTÍN DE BRAGA, *De Correctione Rusticorum*, 18.

83 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalarum et Suevorum*, *Incipit Historia*, 68.

84 Concilio I de Braga (561 d. C.), Preámbulo.

85 *parrochiale suevum*, 15, en *Corpus Christianorum*, en David P., *Etudes sur la Galice et Le Portugal du VI e au XII e siècle*, Paris, 1947, pp. 30 ss: «*in sinodo ut sedes Lucensis esset metropolitana sicut et Bracara*».

86 Concilio II de Braga (572 d. C.), 4.

87 *parrochiale suevum*, 20 - 25, en *Corpus Christianorum*, en David P., *Etudes sur la Galice et Le Portugal du VI e au XII e siècle*, Paris, 1947, pp. 30 ss.

88 ARAÚJO IGLESIAS M. A. «*San Rosendo...*», cit. p. 23.

nidades de parroquianos y de fieles cristianos (en Portugal, denominadas feligresías) eran presididas y gobernadas por un abad, un párroco o un presbítero, quienes dependían jerárquicamente de un monasterio⁸⁹ y de su abad, o bien de un obispo». En esta dirección, J. López sostuvo que «habría parroquias con núcleos urbanos bien definidos en torno a *vici* y *castella*, e importantes *civitates* y parroquias sin un centro urbano claramente definido, con un poblamiento disperso en torno a su Iglesia principal, de grandes dimensiones y con un acusado carácter territorial. Serían esencialmente los *pagi*⁹⁰».

La distribución geográfica local, cuidada y bien vertebrada, de toda la provincia de *Gallaecia* fue distribuida finalmente en 13 diócesis con sus metropolitanos (*Cathedram Bracarensem* –Braga–, *ad sedem Portugalemsem* –O Porto–, *Lamecum* –Lamego–, *Conembrica* –Coimbra–, *Viseum* –Viseo–, *tota Egitania*, *Luco civitas* –Lugo–, *Auriensem sede* –Ourense–, *Asturicensem sede ipsa Astorica* –Astorga–, *Iriensem sede* –Iria–, *Tudensem ecclesias* –Tuy–, *ad sedem Britonorum* –Britonia– y *ad Dumio familia servorum* –Dumio–⁹¹), sus respectivas 95 parroquias y 21 aldeas locales –*pagi*⁹²–.

1.6.1. Giras anuales diocesanas tributarias y jurisdiccionales de los obispos suevos

Los obispos suevos, bajo la supervisión y la coordinación de los arzobispos metropolitanos⁹³, hacían giras anuales pastorales, administrativas, fiscales y arbitrales por las diócesis territoriales de su jurisdicción⁹⁴. Visitaban sus iglesias, los monasterios, las parroquias y sus feligresías⁹⁵ y los prioratos. Establecían, de acuerdo con los decretos de los concilios y los sínodos, las normas de evangelización, catequesis y convivencia. Ejercían su poder jurisdiccional en su audiencia. Resolvían conflictos de competencias⁹⁶, aplicaban la ley

89 S. MARTÍN DE BRAGA fue el gran organizador del monacato suevo. Un monacato, si creemos a M.A. Araújo Iglesias, «de aires agostinianos, ou sexa, de alta cultura (...) un monacato adaptado á demanda indíxena, como parece se-lo caso da decena de casas relixiosas promovidas por el: Tibaes, Larvao, Vacariza, na zona bracarense, e Mondoñedo, na Galicia luguesa», en «*San Rosendo...*», cit. p. 23.

90 LÓPEZ QUIROGA J. 2018, «El I y II Concilios de Braga y el "parroquial suevo"», en *In tempore sueborum: el tiempo de los suevos en la Gallaecia (411- 585), el primer reino medieval de Occidente*, pp. 140 – 141.

91 II Concilio de Braga (572 d. C.) certifica la asistencia de 12 obispos de la provincia de Galicia con sus dos arzobispos metropolitanos de *Bracara Augusta* y *Lucus Augusti*, bajo la presidencia del Rey Miro (570 d. C. - 583 d. C.). PARROCHIALE SUEVUM, 25 - 170.

92 PARROCHIALE SUEVUM, 1997 -1998, por Novo Guisán J. M. «Lugo en los Tiempos Oscuros. Las menciones literarias de la Ciudad entre los siglos V y X (III)», en *Boletín do Museo Provincial de Lugo*, n. 8, 2, p. 186.

93 I Concilio de Braga, 7, 6: *ut conservato metropolitani episcopi primatu...*

94 II Concilio de Braga, 1: *placuit omnibus episcopis atque convenit, ut per singulas ecclesias episcopi per diaeces ambulant...*; PARROCHIALE SUEVUM, 10.

95 II Concilio de Braga (Rey Miro, 572 d. C.), 2.

96 II Concilio de Braga (Rey Miro, 572 d. C.), 8.

romano-canónica y los valores jurídicos cristianos en la resolución de los litigios de eclesiásticos y de civiles entre sí⁹⁷. Disciplinaban y ordenaban la jerarquía⁹⁸. Establecían los principios y las reglas para la vida y la organización del monacato⁹⁹. Recaudaban las donaciones de sus Iglesias y feligresías. Dividían las exacciones y los ingresos fiscales eclesiásticos en tres tercios (1/3 para el obispo, 1/3 para los clérigos y 1/3 para las luminarias o recuperación de las iglesias¹⁰⁰). Recibían el pago de los tributos de sus parroquianos y fieles¹⁰¹.

1.7. El reino Suevo, en esplendor y unificado. Decadencia y anexión por el Reino Visigodo

Entre los años 560 d. C. y el 572 d. C., la monarquía constitucional sueva-cristiana presentaba perfiles constitucionales de corte confesional, cristiano y monacal¹⁰². Como es perceptible en los dos concilios bracarenses, estaba muy ligada a la presencia y la intervención de la iglesia católica ortodoxa en los asuntos públicos. El reino estaba perfectamente vertebrado, cohesionado y unido en la fe a su Iglesia¹⁰³. Gozaba, además, de una incipiente etapa de esplendor político y económico. En este tiempo, el Tesoro real se incrementaba con el comercio, las exportaciones y con numerosas explotaciones mineras auríferas y de plata, muy productivas¹⁰⁴. La riqueza se acuñaba en numerosas emisiones de monedas: sólidos¹⁰⁵, tremises y *Latina Munita*¹⁰⁶.

El primer y pequeño reino independiente de la matriz romana del occidente europeo medieval era muy atractivo y peligroso para los intereses de

97 I Concilio de Braga, Preámbulo.

98 I Concilio de Braga, 7, 20. II Concilio de Braga, 1, 3.

99 SAN MARTÍN DE BRAGA, *Sententiae Patrum Aegyptiorum*, I – CX. Con todo, si creemos a Araújo Iglesias M. A., «*San Rosendo...*», cit. p. 24: «un dos aspectos máis chamativos deste monacato foi sen dúbida a multiplicación caprichosa da normativa local, que chegou a ofrecer un aire de individualismo ó primitivo monacato galego».

100 I Concilio de Braga, 7, 7. II Concilio de Braga, 2.

101 I Concilio de Braga, 7, 21. II Concilio de Braga, 2.

102 SAN MARTÍN DE BRAGA, *Sententiae Patrum Aegyptiorum*, I – CX. Araújo Iglesias M. A., «*San Rosendo...*», cit. p. 24: «A partir de Martiño de Braga, a Galicia romana está animada pola vea monacal, tanto na súa cultura como na súa espiritualidade. No primeiro aspecto, o monacato galego converxe co monacato isidoriano e ofrece o contexto cultural máis rico da Península polo ano 600. No aspecto religioso, o monacato de Martiño de Braga recolle o alento ascético anterior, curado xa do seu radicalismo priscilianista, e potencia entre una poboación xa fortemente cristianizada, anque por veces pasa por sserios riscos de heterodoxia que sinalan os Concilios visigóticos».

103 II Concilio de Braga (572 d. C.), Preámbulo.

104 SÁNCHEZ PARDO J.C. «Sobre las Bases Económicas de las Aristocracias en la *Gallaecia* Suevo-Visigoda (ca. 530 -650 D C.). Comercio, Minería y Articulación fiscal», en *Anuario de Estudios Medievales* 44/2, julio-diciembre de 2014, pp. 983 -1023.

105 II Concilio de Braga, 2.

106 CEBREIROS ARES F., *Dificultades que plantea el Estudio de la Historia Monetaria...* cit. p. 31 ss.

sus enemigos visigodos. Éstos pretendían la unificación de *Hispania*. Por ello, fue ocupado por Leovigildo (585 d. C.). Con su acción bélica, destruyó y anexionó *Gallaecia* al reino de Toledo. Si creemos a S. Isidoro, el rey Audeca, el ejército y el pueblo suevos no opusieron prácticamente resistencia:

«... *regnum autem suevorum deletum inter Gothos transfertur, quod mansisse*¹⁰⁷».

La estructura territorial eclesiástica del reino suevo estaba alejada del sistema de gobierno local municipal, que había sido creada por los romanos. Ahora este nuevo diseño administrativo territorial parroquial es aceptado y adoptado por los visigodos. Con él, estos últimos asumían la dispersión poblacional, el aislamiento de las aldeas (tan característicos de *Gallaecia*), las parroquias y los monasterios, con sus territorios, el sistema de gobierno asambleario vecinal, bajo la supervisión de abades, párrocos y presbíteros, así como también el patrimonio vecinal comunal (bosques y montes forestales locales).

Desde la óptica del Derecho, entraban en vigor las leyes romano-visigodas (Código de Eurico, Breviario de Alarico y *Liber Iudiciorum*) en el Noroeste Galaico Peninsular¹⁰⁸.

La iglesia ortodoxa cristiana del reino de Toledo también había favorecido la ocupación de *Gallaecia*. Primero, la conversión al cristianismo arriano de los visigodos (por obra del obispo Ulfilas, 311 d. C. - 382 d. C.¹⁰⁹) y posteriormente su ingreso en la fe católica ortodoxa (Recaredo, 587 d. C.¹¹⁰) permitieron a estos nuevos dueños de la patria sueva¹¹¹ asumir y respetar las divisiones y las estructuras locales del poder político y religioso (capitales metropolitanas, diócesis, monasterios, parroquias). Una nueva disposición constitucional de «reino-estado¹¹²» que había sido creada y establecida por el primer

107 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalarum et Suevorum*, 92. *La Crónica de Juan Biclarense*, 19, 2 (ed. P. Álvarez Rubiano, Barcelona, 1954).

108 MARTÍNEZ MARTÍNEZ F., 2003, «Notas sobre los textos forales del Antiguo Régimen (siglos XII -XIV)», en *Actas del VII Congreso Internacional de Estudios Gallegos, Barcelona*, pp. 1071 -1090.

109 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalarum et Suevorum*, 8: «*Tunc Gulfilas eorum Gothorum episcopus Gothicas litteras condidit, et scripturas Novi ac Veteris Testamenti in eandem linguam convertit. Gothi autem, statim ut litteras et legem habere coeperunt, instruxerunt sibi dogmatis sui Ecclesias, talia juxta eundem Arium de ipsa divinitate documenta tenentes, ut crederent Filium Patri majestate esse minorem, et aeternitate posteriorem*».

110 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalarum et Suevorum*, 52: «*... filius ejus Recaredus regno est coronatus, cultu praeditus religionis, et paternis moribus longe dissimilis. Namque ille irreligiosus, et bello promptissimus, hic fide pius et pace praeclarus; ille armorum artibus gentis imperium dilatans, hic gloriosus eandem gentem fidei trophaeo sublimans. In ipsis enim regni sui exordiis catholicam fidem adeptus totius Gothicae gentis populos, innoti erroris labe deserta, ad cultum rectae fidei revocat*». *La Crónica de Juan Biclarense*, 19, 21, 5.

111 *La Crónica de Juan Biclarense*, 19, 2: «*Suevorum gentem et patriam...*»:

112 Así se deduce de *La Crónica de Juan Biclarense*, 19, 2: «*Leovigildus rex Gallaecias vastat, Audecanem regem comprehensum regno privat, Suevorum gentem, thesaurum et patriam in suam reddidit potestatem et Gothorum provinciam facit*».

reino germánico de occidente y su Iglesia (primero arriana-priscilianista¹¹³ y finalmente, católica¹¹⁴).

Paradojas del destino, con la invasión musulmana (711 d. C.), el ahora «reino sin rey» del pueblo suevo y su inédita organización territorial, administrativa, política y eclesiástica sirvieron de refugio al pequeño reducto de poder político monárquico visigodo cristiano de *Hispania*.

II. Bibliografía citada, complementaria y webgrafía

- ADALBERÓN DE LEÓN, 998 d. C., *Carmen ad Robertum regem francorum*.
- ARANGIO RUIZ, V. 2006, *La Società in Diritto Romano*, Jovene Editore, Napoli.
- ARAÚJO IGLESIAS M. A. *San Rosendo. 2002, Bispo e Fundador*.
- ASTUTI, GUIDO, 1968, s.v. «Feudo», en *EdD.*, 1, pp. 292-313.
- BALLESTEROS ARIAS P. Y BLANCO R., 2009, «Aldeas y espacios agrarios altomedievales en Galicia», en *The archaeology of early medieval villages in Europe*, ed. Universidad País Vasco, pp. 115-135.
- BARNI, GIANLUIGI., 1957, «Proprietà (diritto interm.)», en *NDI.*, 14, pp. 120-124.
- BIROCHI, ITALO Y LAMPIS, MARÍA CRISTINA, 1990, s.v. «Superficie (diritto interm.)», en *Enciclopedia del Diritto*, 43, pp. 1459-1471.
- BLACKSTONE, WILLIAM, 1765-1769, *Commentaries on the Laws of England*, Oxford.
- BLOCH, MARC, 1963, *Les Invasions: deux structures économiques* (París).
- BONFANTE, P., 1966, *Corso di diritto romano, Volumen II, La Proprietà: Parte I*, Milano.
- Id., 1889-1889, *Forme primitive ed evoluzione della proprietà romana (Res Mancipi e nec Mancipi)*, (Roma).
- BRASIELLO U., 1957, «voz: proprietà (Diritto Romano)», en *NDI.*, vol. 14.

113 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 90 (Obispo Ajax, reinado de Remismundo): «Frumario mortuo, Remismundus, omnibus Suevis in suam ditionem regali jure revocatis (...) Hujus tempore Ajax, natione Galata, effectus apostata Arianus, inter Suevos, regis sui auxilio, hostis catholicae fidei et divinae Trinitatis emergit, de Gallicana Gothorum regione hoc pestiferum virus afferens, et totam gentem Suevorum lethalis perfidia labe inficiens».

114 S. ISIDORO, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*, 87 (Rey Rechiaro, posiblemente a título individual): «Recchiarus, Recchilans filius, catholicus factus»; Ibid. 91 (Rey Teodomiro, a título colectivo para toda la población sueva): «Qui confestim, Arianæ impietatis errore destructo, Suevos catholicae fidei reddidit, innitente Martino, monasterii Dumiensis episcopo, fide et scientia claro, cujus studio et pax Ecclesiae ampliata est, et multa in Ecclesiasticis disciplinis Gallæciae regionibus instituta. Post Theudemirum Miro Suevorum princeps efficitur, regnans ann. XIII».

- BROUWER, R.**, 1995, «Baldíos and common property in Portugal», en *Unasylla*, vol. 46, No. 180, pp. 37-43, <http://www.fao.org/docrep/v3960e/v3960e07.htm>, consultado 8 de mayo 2025.
- CAPOGROSSI L.**, 1982, *Patria potestà*, E.D., vol. 32, Giuffrè editore, Varese.
- Id., (1988) voz: *Proprietà*, (dir. rom), en *E.D.*, vol. 37, Varese.
- CEBREIROS ARES F.**, 2012, «Dificultades que plantea el Estudio de la Historia Monetaria Sueva», *Xornadas Internacionais de la Historia Monetaria de Galicia*, en *Introducción a la Historia Monetaria de Galicia* (s. II a. C. - XVII de. C.), pp. 31-64.
- DÍAZ MARTÍNEZ P. C.**, 2011, *El Reino Suevo* (411-485), Ediciones Akal.
- DE LA TORRE, J.M.**, (2003) *Literatura cristiana antigua, entornos y contenidos*, vol. I, «Desde su origen a la formación de la gran Iglesia», ediciones Monte Casino, Zamora.
- DIURNI, GIOVANNI**, 1985, s.v. «*Possesso (diritto interm.)*», en *EdD.*, 34, pp. 467-535.
- D'ORS, ÁLVARO**, 2104, *Código Eurico*, CCLXXVII (*Fragmenta Parisina*. Cod. Rescrip. París. Lat.1261), BOE, (Madrid).
- ENGELS F.**, 2010-2012, *Origen de la familia, la propiedad y el estado, 1884*, Hotttingen-Zurich, en Archivo Marx-Engels de la sección en Español del Marxista, en Internet Archive (www.marxist.org).
- FASCIONE, L.**, (2006) *Storia del Diritto Privato Romano*, Giappichelli Editore, Torino.
- FRANCIOSI G.** (1976) *Clan gentilizio e strutture monogamiche: contributo alla storia della famiglia romana*, Eugenio Jovene, Napoli.
- FAYER C.** 2005, *La familia romana*, Parte terza, Concubinato, Divorzio, Adulterio.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN A.**, (2025) *Derecho Romano*, 9.ª edición, Dykinson.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN A.**, (2013) *Derecho Privado Romano*, Iustel, Madrid, pp. 265-308.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN F., GARCÍA GARRIDO J.**, 2010, *Fundamentos Clásicos de la Administración y la Democracia*, Ediciones Académicas, Madrid.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN F.**, 2019, *Fundamentos Clásicos de la Administración y la Democracia*, Ediciones Académicas, Madrid.
- FUSTEL DE COULANGES**, 1903, N.D., *La cité anticue*, (París).

- GALLEGO DOMÍNGUEZ O.** 1978, *Los Montes a Provincia de Ourense. Evolución de su Propiedad*, en *Boletín Auriense*, VII, pp. 167-187.
- GARCÍA GALLO, ALFONSO**, 1959, *Bienes propios y derecho de propiedad en la Alta Edad Media*, en *AHDE.*, 29, pp. 351-388.
- *El origen y la evolución del derecho. Manual de historia del derecho español* (Madrid, 1967).
- *Las instituciones sociales en España en la Alta Edad Media (siglos VIII-XII)* (Barcelona, 1981).
- GARCÍA MORENO, LUIS ANTONIO**, 1983, «*El término sors y relacionados en el Liber Iudicium*», en *AHDE.*, 53, pp. 137-175.
- GOFFART, WALTER**, 2006, *Barbarian Tides: The Migration and the Later Roman Empire* (Philadelphia).
- GUARINO, A.**, 1989, *Profilo del Diritto Romano*, 7.^a edizione, Jovene Editore.
- ISIDORO**, *Historia de Regibus Gothorum Wandalorum et Suevorum*.
- JENKS, EDWARD**, 1930, *El derecho inglés* (Madrid).
- KASER M.**, (1939) *Geteiltes Eigentum und Besitz im älteren römischen Recht*, en «*Festschrift für P. Koschaker*», vol I, Weimar.
- LABARGA F.** 2021, *Historia de la Iglesia Antigua y Medieval*.
- LEVY, ERNST**. 1951, *Derecho romano de Occidente* (Philadelphia).
- LÓPEZ QUIROGA J.** 2018, «El I y II Concilios de Braga y el "parroquial suevo"», en *In tempore sueborum: el tiempo de los suevos en la Gallaecia (411-585), el primer reino medieval de Occidente*, pp. 139-144.
- LOT, FERDINAND**, 1928, *Du régime de l'hospitalité*, en *Revue Belge de Philologie et d'Histoire*, 7, pp. 975-1011.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ F.**, 2003, «Notas sobre los textos forales del Antiguo Régimen (siglos XII-XIV)», en *Actas del VII Congreso Internacional de Estudios Gallegos*, Barcelona, pp. 1071-1090.
- MAINE SUMNER H.**, (1893) *El Derecho Antiguo*, Madrid, Tomo I - II.
- MANGAS J.** 2001, «Leyes coloniales y municipales de la Hispania romana», en *Cuadernos de Historia*, n. 86, pp. 9 - 65.
- MEYER E.**, (1899) *Zu alten Geschichte*, vol. 2, Halle (Hildesheim, Olms, 1966).
- MOMMSEN, T.**, (2005) *Historia de Roma*, vol I, Barcelona, RBA.
- MONSTESQUIEU**, *Del espíritu de las leyes*, 1748, libro 27: De las leyes romanas acerca de las sucesiones.

- MORGAN L. H.**, (1877) *Ancient Society*, Londres.
- NOVO GUISÁN J. M.** 1995-1996, «Lugo en los Tiempos Oscuros. Las menciones literarias de la Ciudad entre los siglos V y X (2)», en *Boletín do Museo Provincial de Lugo*, n. 7, pp. 67-80.
- NOVO GUISÁN J. M.** 1997-1998, «Lugo en los Tiempos Oscuros. Las menciones literarias de la Ciudad entre los siglos V y X (III)», en *Boletín do Museo Provincial de Lugo*, n. 8, p. 177-194.
- OLMEDO MUÑOZ F.** 2013, «Los Suevos, Primer Estado Fallido de la Península Ibérica», en *Arte, arqueología e historia*, n. 20, pp. 209-242.
- ORLANDIS J.**, 1977. *Historia de España. La España visigótica* (Madrid), Editorial GREDOS.
- PETIT C.**, 1986, «Iglesia y Justicia en el Reino Visigodo», en *Antigüedad y Cristianismo*, Murcia, III, pp. 261-274.
- PLANITZ, HANS**, 1949, *Principios de derecho privado germánico* (Berlín).
- RODRÍGUEZ ENNES, LUIS**, 1999, *Aproximación a la historia jurídica de Galicia* (Santiago de Compostela).
- RODRÍGUEZ ENNES L.** 2007, «El Foro Galaico: Una derivación natural de la Enfi-teusis Greco-Romana», en *REHJ*, XXIX, pp. 357-372.
- PÉREZ PRENDES, JOSÉ MANUEL**, 2004, *Historia del derecho español* (Madrid).
- TORRES RODRÍGUEZ, CASIMIRO**, 1985, *Orosio Paulo, su vida y obras* (Santiago de Compostela).
- SÁNCHEZ ARCILLA, JOSÉ**, 1995, *Historia del Derecho. I: Instituciones político-administrativas* (Madrid).
- SÁNCHEZ PARDO J.C.** «Sobre las Bases Económicas de las Aristocracias en la Gallaecia Suevo-Visigoda (ca. 530-650 D C.). Comercio, Minería y Articulación fiscal», en *Anuario de Estudios Medievales* 44/2, julio-diciembre de 2014, pp. 983-1023.
- STEIN, PETER**, 2001, *El derecho romano en la historia de Europa. Historia de una cultura jurídica* (Madrid).
- THOMPSON E. A.**, 2021, *Los godos en España*, Alianza editorial.
- POLLOCK, FREDERICK y MAITLAND F., WILLIAM**, 1911, *History of English Common Law* (Cambridge).
- SERRAO F.** 1987, *Diritto Privatto economia e società nella storia di Roma, prima parte*, Jovene Editore, (Napoli).

SCHULZ. F., 2000, *Principios del Derecho Romano*, Civitas, (Madrid).

TATE C., JOSHUA, 2006, *Ownership and possession in the Early Common Law*, en *American Journal of Legal History*, 48/3, pp. 280-313.

VALDEAVELLANO L, 1970, *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, Madrid, 1970.

Vocabulario del comercio medieval, en <https://www.um.es/lexico-comercio-medieval/>

VOLTERRA E. 1967, sv. *Famiglia* (dir. rom), en ED. Vol. XVI, Giuffré editore, Varese.

— Id. (1986), *Instituciones de Derecho Privado Romano*, Editorial Civitas, Madrid.

LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS FONDOS EUROPEOS ACCESIBLES PARA LAS ENTIDADES LOCALES: REVISIÓN DEL PERIODO 2021-2027

Natalia Seco García

*Profesora contratada de sustitución en el área Derecho internacional público y Relaciones internacionales de la Universidade de Vigo
natalia.seco@uvigo.gal*

Resumen: El propósito de este capítulo es realizar una revisión del marco normativo y financiero de los fondos europeos para el periodo 2021-2027, con especial atención a su aplicación en las entidades locales españolas. Primero, se presenta una revisión general que explica las principales fuentes de financiación europeas disponibles y sus objetivos en el desarrollo de políticas públicas. A continuación, se realiza una revisión específica sobre cómo estos fondos incorporan la perspectiva de género, promoviendo la igualdad y la transversalidad de género en las intervenciones locales. En conjunto, se busca facilitar el conocimiento y la comprensión de estas herramientas financieras europeas para potenciar políticas públicas con enfoque de género en el ámbito local, subrayando la importancia de aprovechar estas oportunidades para avanzar hacia la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres.

Palabras clave: Fondos europeos, entidades locales, perspectiva de género.

Abstract: This chapter aims to review the regulatory and financial framework of European funds for the 2021-2027 period, with special attention to their application in Spanish local entities. First, a general review is presented, explaining the main available European funding sources and their objectives in the development of public policies. Next, a specific review is conducted on how these funds incorporate the gender perspective, promoting gender equality and gender mainstreaming in local interventions. Overall, the chapter seeks to facilitate the understanding and knowledge of these European financial tools to strengthen public policies with a gender focus at the local level, emphasizing the importance of leveraging these opportunities to advance toward real and effective equality between women and men.

Keywords: *European funds, local entities, gender perspective*

Sumario: I. Introducción. II. Fondos europeos y entidades locales. 2.1. La política de cohesión de la UE: el Marco Financiero Plurianual 2021-2027. 2.2. Revisión de los fondos europeos de interés para entidades locales. 2.2.1. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). 2.2.2. Fondo Social Europeo Plus (FSE+). 2.2.3. Fondo de Transición Justa (FTJ). 2.2.4. Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y Acuicultura (FEMPA). 2.3. Fondos extraordinarios: Next Generation EU (NGEU). 2.3.1. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). 2.3.2. Programas adicionales al MRR. 2.4. Programas complementarios con impacto local. III. Incorporación de la perspectiva de género en los fondos europeos accesibles para las entidades locales. 3.1. Marco normativo europeo. 3.2. Instrumentos y mecanismos para la integración de la perspectiva de género. 3.2.1. Integración transversal de la perspectiva de género. 3.2.2. Programas específicos para promover la igualdad de género. IV. Conclusiones. V. Referencias bibliográficas.

I. Introducción

En el marco del periodo de programación 2021-2027, los fondos europeos han adquirido una relevancia central para el desarrollo territorial, la transformación y la recuperación económica de los Estados Miembros (EEMM), especialmente, tras la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19. Estos fondos constituyen el principal instrumento financiero de la Unión Europea (UE) para implementar sus políticas, en particular la política de cohesión, cuyo objetivo es reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales entre regiones¹. A través de una combinación de fondos, programas y mecanismos extraordinarios, la UE canaliza una parte significativa de su presupuesto hacia prioridades clave como la transición ecológica y digital, la cohesión social, la competitividad territorial, la innovación o el empleo. Entre los instrumentos más relevantes para estos fines se encuentran el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Transición Justa (FTJ) y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), cuya implementación ofrece múltiples posibilidades de intervención en el ámbito local².

En este contexto, las entidades locales desempeñan un papel cada vez más relevante en la gestión e implementación de dichos fondos, pues su proximidad a la ciudadanía, el conocimiento del territorio y su capacidad para identificar necesidades concretas las convierten en actores clave para

1 MOLLE W. *European cohesion policy*. 1st ed. Abingdon (UK): Routledge; 2007.

2 Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

asegurar que las intervenciones financiadas respondan de manera eficaz a los retos sociales y económicos existentes³. Al mismo tiempo, su participación en estos programas exige un conocimiento adecuado del marco normativo y de los instrumentos disponibles, así como la capacidad técnica para presentar proyectos alineados con los objetivos de la UE.

En coherencia con dichas prioridades, el acervo comunitario establece una serie de principios horizontales que deben guiar el uso de los fondos, entre los cuales destaca la introducción de la perspectiva de género, también, conocida como *gender mainstreaming*⁴. Este principio no solo forma parte del Derecho de la UE, sino que, también, se traduce en obligaciones concretas para los EEMM y las autoridades responsables de implementar los fondos, incluyendo a las ya mencionadas administraciones locales. A este respecto, la integración de dicha perspectiva en todas las fases del ciclo de los fondos, desde la planificación y el diseño, hasta la ejecución, seguimiento y evaluación, busca garantizar que las políticas financiadas no reproduzcan ni profundicen desigualdades existentes, sino que contribuyan activamente a superarlas⁵. Además, por otro lado, es importante destacar que, los fondos europeos, también, permiten financiar programas específicos orientados a reducir brechas de género, apoyar el empleo femenino o combatir la violencia contra las mujeres, entre otras actuaciones. En efecto, se abre una doble vía —transversal y específica— que representa una oportunidad para que las entidades locales refuercen sus políticas públicas desde una perspectiva transformadora, alineada con los valores y compromisos de la UE.

A la luz de lo anterior, el presente capítulo analiza el marco normativo y financiero de los fondos europeos disponibles para las entidades locales en el actual periodo de programación, con especial atención a los mecanismos que permiten o exigen la integración del enfoque de género. El objetivo es doble: por un lado, ofrecer una revisión clara y comprensiva de los principales fondos europeos y sus áreas de actuación a nivel local; por otro, examinar cómo estos instrumentos incorporan la perspectiva de género, tanto de forma transversal como a través de programas y medidas específicas.

3 GALÁN GALÁN A. «Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación». *Revista Catalana Dret Públic*. 2021;63:101-17.

4 El concepto de *gender mainstreaming* fue introducido oficialmente en 1995 durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing por la ONU. Su objetivo es incorporar la igualdad de género de forma íntegra en todas las políticas y programas, reconociendo que la igualdad debe ser un componente transversal y no un tema aislado. Concretamente, la ONU definió el *gender mainstreaming* como el proceso de evaluar las implicaciones de género en todas las etapas de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para asegurar que las necesidades y experiencias de mujeres y hombres se tengan en cuenta por igual. Véase: Rigat-Pflaum M. Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género. *Nueva Sociedad*. 2008 Nov-Dec;(218):40-56.

5 European Institute for Gender Equality. Institutional mechanisms for gender equality in the EU: present realities, future priorities. Vilnius: EIGE. Disponible en: https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/institutional-mechanisms-gender-equality-eu-present-realities-future-priorities?language_content_entity=en

II. Fondos europeos y entidades locales

En los últimos años, las entidades locales han asumido un papel cada vez más relevante en la ejecución de políticas financiadas con fondos europeos, especialmente, gracias a su cercanía con la ciudadanía y su capacidad para identificar necesidades concretas del territorio. En este contexto, la política de cohesión de la UE se presenta como el principal instrumento para canalizar recursos que permitan abordar ciertos retos locales como la despoblación, la transición ecológica o la mejora de los servicios públicos. Por ello, comprender el marco que regula estos fondos junto con las oportunidades que ofrece el actual periodo 2021-2027 es esencial para que las administraciones locales puedan aprovechar al máximo su potencial y avanzar hacia un modelo de desarrollo que sea equilibrado en todos los aspectos, ya sean económico, social o ambiental.

Ahora bien, antes de proceder a hacer una revisión de los fondos europeos, consideramos necesario hacer un par de apuntes. En primer lugar, conviene señalar que la gran mayoría de dichos fondos (alrededor del 80 %) no se transfieren directamente a los EEMM en forma de una cantidad fija y libremente gestionable, sino que son gestionados conjuntamente entre la UE y cada EEMM a través de un modelo de «*gestión compartida*»⁶. Así las cosas, son las instituciones de la UE quienes establecen el marco normativo general, aprueban los programas operativos propuestos por los países y supervisan su cumplimiento, mientras que las autoridades nacionales (el Estado) y regionales (las CCAA y las entidades locales, en el caso español⁷) son responsables de ejecutar los fondos en sus respectivos territorios mediante el lanzamiento de programas, convocatorias, proyectos, entre otros.

En segundo lugar, aunque estos fondos comparten un marco normativo común a nivel europeo, este es lo bastante amplio y flexible como para que puedan participar muchas formas distintas de entidades locales. En este sentido, no hay un único modelo de intervención y eso permite que municipios o diputaciones, por ejemplo, puedan optar a distintas líneas de financiación, siempre que sus proyectos encajen con los objetivos que se marcan en los programas operativos y cumplan con los requisitos que se piden. Por eso,

6 A este respecto, cabe señalar que, junto a los fondos gestionados bajo el modelo de gestión compartida, existen otros programas financiados por la UE que operan bajo modelos de gestión directa o indirecta. En el caso de la gestión directa, es la propia Comisión Europea quien se encarga de lanzar convocatorias, seleccionar proyectos y supervisar su ejecución (por ejemplo, Horizonte Europa). En el caso de la gestión indirecta, estas funciones son delegadas a terceros, como agencias nacionales, organizaciones internacionales o entidades especializadas, que actúan en nombre de la Comisión (por ejemplo, el Erasmus+ o la ayuda humanitaria, aunque en estos casos no es de interés para las entidades locales). Véase: Comisión Europea. Financiación por modo de gestión. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_es

7 Es importante destacar que cada comunidad autónoma establece sus propias líneas estratégicas y criterios de gestión dentro del marco de los fondos europeos, adaptándolos a sus prioridades y competencias territoriales.

también, es importante que las entidades locales estén atentas a las convocatorias y cuenten con los medios técnicos necesarios para poder presentar proyectos con garantías y aprovechar realmente estas oportunidades, pues no es la primera vez que las entidades locales se quedan sin acceso a dichos fondos por no haber actuado con suficiente rapidez⁸.

2.1. La política de cohesión de la UE: el Marco Financiero Plurianual 2021-2027

La política de cohesión de UE⁹, también, conocida como política regional o política de desarrollo regional, constituye uno de los pilares fundamentales del proyecto europeo orientado a reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales entre las regiones de los EEMM. En efecto, fomenta un desarrollo equilibrado que permita a las zonas menos avanzadas lograr niveles de prosperidad comparables a los más desarrollados con el objetivo de conseguir la cohesión interna de todo el territorio comunitario. De este modo, se lograría el buen funcionamiento del mercado interior y la consecución de los objetivos generales de la UE, tales como el desarrollo sostenible, la creación de empleo, la inclusión social o el impulso a la innovación tecnológica¹⁰.

En tales circunstancias, el fundamento jurídico de la política de cohesión se encuentra en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), principalmente en sus artículos 174 a 178, los cuales establecen la obligación de la UE de «*promover un desarrollo armonioso y equilibrado del conjunto de sus territorios*» y de «*reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas*»¹¹. Además, se indica que entre las regiones afectadas se tiene que prestar especial atención a «*las zonas rurales, a las áreas en proceso de transición industrial y a aquellas que enfrentan desventajas naturales o demográficas graves y*

8 Por ejemplo, en Pontevedra, el Partido Popular alertó sobre el riesgo de perder dos millones de euros de fondos europeos destinados a la renaturalización del río Gafos, debido a que el proyecto no estará finalizado dentro del plazo marcado. Ante esta situación, se constata la importancia de que las entidades locales actúen con rapidez y cuenten con la capacidad técnica necesaria para no perder oportunidades de financiación europea. Véase: Faro de Vigo. PP asegura que la ciudad perderá 2,2 millones en fondos europeos por retrasos en el proyecto de renaturalización del río Gafos; 12 de junio de 2025. Disponible en: <https://www.farodevigo.es/pontevedra/2025/06/12/pp-asegura-ciudad-perdida-2-118545506.html>

9 No debe confundirse la política de cohesión con el Fondo de Cohesión de la UE. Como hemos señalado, la primera es una política general de la UE que busca reducir las disparidades regionales y promover el desarrollo equilibrado del territorio europeo. Mientras que, como veremos, el Fondo de Cohesión, es solo uno de sus instrumentos financieros. A diferencia de la política en su conjunto, el Fondo de Cohesión tiene un ámbito más limitado, tanto en objetivos (infraestructuras medioambientales y de transporte) como en beneficiarios (solo Estados miembros con un PIB per cápita inferior al 90 % de la media de la UE). Véase: Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

10 MOLLE W. *European cohesion policy*. 1st ed. Abingdon (UK): Routledge; 2007.

11 Artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

permanentes»¹². Esto abarcaría, por ejemplo, las regiones del extremo norte con escasa densidad demográfica, así como las zonas insulares, fronterizas y montañosas, que necesitan un respaldo particular para enfrentar sus dificultades específicas. Además, la UE ha desarrollado un marco normativo específico, articulado a través de un conjunto de reglamentos que regulan la programación, gestión, ejecución y control de los fondos europeos. Este marco está encabezado por el Reglamento (UE) 2021/1060, que establece las disposiciones comunes aplicables al FEDER, al FSE+, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA).

En cuanto al contexto financiero, el desarrollo de la política de cohesión en el período actual se enmarca en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, aprobado por el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093¹³. Este instrumento define las cantidades máximas de gasto anual de la UE y asigna una suma significativa de recursos a la política de cohesión, concretamente, unos 392.000 millones de euros, lo que representa en torno al 30 % del presupuesto total de la UE para el periodo. Esta dotación, como veremos, se canaliza, fundamentalmente, a través de los siguientes fondos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Transición Justa (FTJ) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). Además, en determinadas situaciones excepcionales, se pueden movilizar fondos extraordinarios específicos, como por ejemplo, los vinculados al instrumento Next Generation EU, que buscan apoyar la recuperación económica tras la pandemia del COVID-19 y acelerar la transición digital y ecológica.

En el período actual, estas prioridades se estructuran en cinco grandes objetivos estratégicos: (i) una Europa más inteligente, mediante el fomento de la innovación, la digitalización y el apoyo a las pymes; (ii) una Europa más ecológica y de bajas emisiones, a través de inversiones en energías renovables, eficiencia energética y adaptación al cambio climático; (iii) una Europa más conectada, mediante el desarrollo de infraestructuras de transporte y digitales; (iv) una Europa más social e inclusiva, impulsando el empleo, la educación y la inclusión social en línea con el Pilar Europeo de Derechos Sociales; y, (v) una Europa más cercana a los ciudadanos, mediante el desarrollo territorial integrado y estrategias locales de desarrollo¹⁴.

12 *Ibid.*

13 Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (05818/2024); Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la UE para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

14 Artículo 5 del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de

2.2. Revisión de los fondos europeos de interés para entidades locales

La UE dispone de un conjunto amplio y diverso de fondos que permiten financiar políticas públicas en múltiples niveles, incluyendo el ámbito local. Dentro de este marco, existen varios instrumentos que resultan especialmente relevantes para las entidades locales. A continuación, se presenta una revisión de los principales fondos accesibles para estas administraciones, sus finalidades, ámbitos de actuación y características más destacadas.

2.2.1. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

En el marco de la política de cohesión de la UE, el FEDER constituye uno de los principales instrumentos financieros para reducir las desigualdades entre regiones y fomentar un desarrollo territorial equilibrado, sostenible e inclusivo. A diferencia de otros instrumentos de esta política, este se orienta principalmente a la financiación de inversiones en infraestructuras, acceso a servicios, innovación aplicada, desarrollo experimental, apoyo a las PYMEs, adquisición de equipos y activos inmateriales, así como a la promoción de redes de cooperación, transferencia de conocimiento y asistencia técnica, con el objetivo de impulsar un desarrollo regional equilibrado y sostenible¹⁵. De acuerdo con el Reglamento (UE) 2021/1058, el FEDER persigue cinco grandes objetivos:

- (i) la innovación y el apoyo a la transformación digital. Para ello, se fomentará la investigación, la innovación y la adopción de tecnologías avanzadas; la digitalización de ciudadanos, empresas y administraciones públicas; el apoyo al crecimiento y la competitividad de las PYMEs; el fomento del emprendimiento y la especialización inteligente; la mejora de la conectividad digital en todo el territorio¹⁶.
- (ii) la transición energética, la eficiencia de los recursos y la adaptación al cambio climático, por medio del fomento de la eficiencia energética y las energías renovables; la adaptación al cambio climático y la gestión de riesgos naturales; la promoción de la economía circular y la conservación de la biodiversidad; el desarrollo de infraestructuras verdes y la reducción de la contaminación; y, la movilidad urbana sostenible y baja en emisiones¹⁷.

Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

15 Artículo 5 del Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

16 Artículo 3(1)(a) del Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

17 Artículo 3(1)(b) del Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de

- (iii) el transporte, a través de infraestructuras de transporte y redes digitales sostenibles, intermodales y seguras¹⁸.
- (iv) la inclusión, en sinergia con el FSE+, que persigue: el acceso equitativo a infraestructuras de empleo, educación y sanidad; el refuerzo de los sistemas sanitarios y sociales, especialmente, la atención primaria y comunitaria; la integración socioeconómica de colectivos vulnerables, migrantes y comunidades marginadas; el desarrollo de vivienda social y servicios de inclusión; la promoción de la cultura y el turismo sostenible como motores de cohesión y empleo¹⁹.
- (v) la cercanía con los ciudadanos, fomentando: estrategias integradas de desarrollo urbano y rural; la revitalización de territorios a través del patrimonio natural y cultural, el turismo y la seguridad; e, iniciativas locales participativas que respondan a necesidades específicas del territorio²⁰.

2.2.2. Fondo Social Europeo Plus (FSE+)

A diferencia del FEDER, el FSE+ constituye el principal instrumento para la inversión en las personas, en sus capacidades y en su inserción en el mercado laboral. El FSE+ agrupa y simplifica diversos programas financieros anteriores (entre ellos, el Fondo Social Europeo (FSE), la Iniciativa de Empleo Juvenil, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) y partes del programa de Empleo e Innovación Social (EaSI)) con el fin de mejorar la eficacia y coherencia de las intervenciones a escala comunitaria.

De acuerdo con el artículo 4 del Reglamento (UE) 2021/1057, el FSE+ persigue una serie de objetivos específicos orientados a reforzar la cohesión social, fomentar el empleo, promover la inclusión y apoyar la transición hacia un modelo económico más justo y sostenible. Estos objetivos pueden agruparse en las siguientes cuatro áreas estratégicas:

- (i) el impulso al empleo, la empleabilidad y la adaptabilidad laboral, mediante el apoyo al acceso al mercado de trabajo de todos los demandantes, en especial de jóvenes, desempleados de larga duración, personas inactivas y colectivos desfavorecidos, así como el fomento del empleo por cuenta propia y de la economía social²¹. Esta

2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

18 Artículo 3(1)(c) del Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

19 Artículo 3(1)(d) del Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

20 Artículo 3(1)(e) del Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

21 Artículo 4(1)(a) del Reglamento (UE) 2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de

área incluye, también, la modernización de los servicios públicos de empleo, el refuerzo de la adecuación entre la oferta y la demanda de capacidades, la promoción de la igualdad de género en el ámbito laboral, la mejora de la conciliación de la vida personal y profesional, el acceso a servicios de cuidados, la adaptación de trabajadores y empresas a los cambios estructurales y el fomento del envejecimiento activo y saludable junto con condiciones laborales seguras y saludables²²;

- (ii) la mejora de la educación, la formación y el aprendizaje permanente, fomentando sistemas educativos y formativos de calidad, inclusivos y orientados al mercado de trabajo, apoyando la adquisición de competencias clave, como por ejemplo, digitales y emprendedoras, promoviendo la validación del aprendizaje no formal e informal y reforzando modalidades como la formación dual, la formación de aprendices y la movilidad del aprendizaje²³;
- (iii) la promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza, mediante la activación de políticas de inclusión para garantizar la igualdad de oportunidades, la integración socioeconómica de nacionales de terceros países y de comunidades marginadas, la mejora del acceso a servicios básicos como la vivienda, los cuidados de larga duración, la sanidad o la protección social, con énfasis en la infancia y las personas en situación de vulnerabilidad y el abordaje de la privación material mediante la provisión de alimentos o asistencia básica junto con medidas de acompañamiento que favorezcan la inclusión²⁴;
- (iv) el apoyo a los objetivos transversales de una Europa más inteligente y más verde, contribuyendo al desarrollo de capacidades para la innovación, la especialización inteligente, la cooperación entre centros de conocimiento y el emprendimiento, así como a la formación en sectores vinculados con la transición ecológica, la sostenibilidad ambiental, la economía circular y la bioeconomía. Adicionalmente, el FSE+ puede activar medidas temporales excepcionales en respuesta a crisis o situaciones inusuales, tales como el respaldo a regímenes de reducción del tiempo de trabajo sin necesidad de medidas activas

2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013.

22 Artículo 4(1)(b)(c)(d) del Reglamento (UE) 2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013.

23 Artículo 4(1)(e)(f)(g)(h) del Reglamento (UE) 2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013.

24 Artículo 4(1)(i)(j)(k)(l)(m) del Reglamento (UE) 2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013.

asociadas o el refuerzo del acceso a la atención sanitaria, incluso, para personas no afectadas por una situación de vulnerabilidad socioeconómica inmediata.

2.2.3. Fondo de Transición Justa (FTJ)

El FTJ es un instrumento financiero de la UE concebido para mitigar los impactos socioeconómicos que conlleva la transición hacia un modelo económico climáticamente neutro. Este fondo se enmarca en el Mecanismo para una Transición Justa, uno de los pilares clave del Pacto Verde Europeo²⁵ y tiene como objetivo principal ofrecer apoyo específico a las regiones y comunidades que enfrentan mayores dificultades como consecuencia del abandono progresivo de actividades intensivas en carbono²⁶. En efecto, su finalidad principal es evitar que el proceso de descarbonización genere pérdidas significativas en empleo o provoque desequilibrios económicos locales.

De acuerdo con el Reglamento (UE) 2021/1056, entre las líneas de actuación financiadas se incluyen el impulso a las PYMEs, la creación de nuevas empresas en sectores sostenibles o la inversión en investigación, innovación, tecnologías limpias, energías renovables y eficiencia energética²⁷. Por otra parte, también, se contempla el fortalecimiento del capital humano mediante programas de mejora de competencias profesionales, recualificación y apoyo a la inserción laboral de personas desempleadas como consecuencia del cierre de actividades en dichos sectores²⁸. Ahora bien, como es evidente, el alcance del fondo está delimitado para asegurar la coherencia con los objetivos de sostenibilidad de la UE. Así, se excluyen explícitamente del apoyo las inversiones relacionadas con el uso o promoción de combustibles fósiles, así como aquellas vinculadas a la inhabilitación o construcción de centrales nucleares²⁹. De igual manera, tampoco, pueden financiarse actividades relacionadas con la industria del tabaco ni ayudas a empresas que se encuentren en crisis financiera, salvo excepciones justificadas y temporales³⁰.

25 El Pacto Verde Europeo (European Green Deal) es una estrategia adoptada por la Comisión Europea en 2019 que establece la hoja de ruta para que Europa se convierta en el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050. El pacto contempla una serie de medidas para reducir las emisiones, promover la eficiencia energética, fomentar las energías renovables y garantizar una transición justa e inclusiva, sin dejar a nadie atrás.

26 PÉREZ DE LAS HERAS B. «La UE en la transición hacia la neutralidad climática». *Revista Española de Derecho Internacional*. 2020;72(2):117–41.

27 Artículo 8 del Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa.

28 *Ibid.*

29 Artículo 9 del Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa.

30 *Ibid.*

En España, dicho fondo adquiere especial relevancia en aquellos territorios que, debido a su histórica dependencia de actividades intensivas en carbono, se enfrentan a un proceso de transformación particularmente complejo. Estas zonas, como Asturias, Castilla y León, Aragón, Galicia (en especial, la provincia de A Coruña) o Andalucía, han sostenido durante décadas sus economías locales sobre industrias como la minería del carbón, la producción eléctrica a partir de combustibles fósiles o actividades industriales altamente emisoras³¹. De tal forma que, el cierre progresivo de minas, centrales térmicas y otras infraestructuras asociadas no solo ha supuesto una reducción de emisiones, sino, también, un profundo impacto en el empleo, el tejido empresarial y la cohesión social de estos territorios³².

2.2.4. Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y Acuicultura (FEMPA)

El FEMPA es el instrumento financiero de la UE diseñado para apoyar la implementación de la Política Pesquera Común (PPC) y promover el desarrollo sostenible de las comunidades pesqueras y marítimas. Su finalidad principal es garantizar una pesca responsable y una gestión equilibrada de los recursos marinos, al tiempo que contribuye a la diversificación económica de las regiones costeras.

En esta línea, el FEMPA financia acciones que abarcan desde la conservación y gestión sostenible de los recursos pesqueros, hasta la modernización y competitividad del sector, la innovación tecnológica y la promoción de actividades económicas alternativas en zonas dependientes de la pesca. Entre sus líneas prioritarias se incluyen: (i) la mejora de la sostenibilidad ambiental de las actividades pesqueras, a través de la reducción del impacto ambiental y la promoción de prácticas responsables; (ii) el apoyo a la acuicultura sostenible, fomentando técnicas de producción respetuosas con el medio marino; (iii) la inversión en infraestructuras portuarias y de procesamiento que incrementen la eficiencia y calidad del sector; (iv) la promoción de la diversificación económica en comunidades costeras, facilitando la transición hacia actividades complementarias como el turismo sostenible, la economía azul y la conservación del patrimonio marítimo; y, (v) la capacitación y formación de los trabajadores del sector para adaptarse a las nuevas exigencias normativas y tecnológicas³³.

31 Las zonas españolas afectadas por la transición justa, pueden consultarse en: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Zonas de Transición Justa. Madrid: Gobierno de España. Disponible en: <https://www.transicionjusta.gob.es/es/municipios-ztj.html>

32 MARTÍN MURILLO L, SÁNCHEZ LÓPEZ AB. «La dimensión social de la transición energética». *Revistas ICE*. 2023;(932):151-63.

33 Artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y por el que se derogan los Reglamentos (CE)

En el contexto español y, especialmente, Galicia, que cuenta con una extensa costa y una importante tradición pesquera, el FEMPA adquiere especial importancia para garantizar que la actividad pesquera se mantenga sostenible, mientras se impulsa la resiliencia de las comunidades dependientes de esta actividad frente a los retos sociales, económicos y ambientales derivados del cambio climático y la globalización.

2.3. Fondos extraordinarios: Next Generation EU (NGEU)

Aunque el instrumento Next Generation EU (NGEU) no forma parte formal del marco de la Política de Cohesión de la UE, sí guarda una estrecha vinculación con sus objetivos fundamentales. En esta línea, se trata de un fondo de recuperación temporal, dotado con 648.000 millones de euros para el período 2021-2026, que la UE puso en marcha como respuesta excepcional a las consecuencias socioeconómicas derivadas de la pandemia de la COVID-19. Este mecanismo representa un hito sin precedentes en la historia comunitaria por su volumen y por incorporar, por primera vez, la mutualización de deuda para financiar una recuperación conjunta y solidaria³⁴. Como veremos a continuación, el objetivo fundamental del NGEU es promover una recuperación económica sostenible, resiliente e inclusiva, que no solo contrarreste los efectos inmediatos de la crisis, sino que, también, sienta las bases para una transformación del modelo europeo. De esta manera, los fondos están orientados a impulsar una transición verde y digital, mejorar la resiliencia de los sistemas económicos y sociales frente a futuras crisis y reducir las desigualdades existentes tanto entre los EEMM como dentro de ellos.

2.3.1. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)

El componente central del NGEU es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que concentra más del 80 % del total de los fondos, con aproximadamente 723.800 millones de euros en transferencias y préstamos. Este mecanismo es el que permite financiar proyectos que respondan a criterios mencionados con anterioridad. Para acceder a estos fondos, los EEMM han tenido que elaborar y presentar sus planes nacionales que detallan las reformas e inversiones que planean llevar a cabo en línea con las prioridades europeas durante el período de vigencia de dichos fondos.

n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 y (CE) n.º 791/2007 del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo.

34 DÍAZ A, PUCH LA. «EU After COVID-19: An Opportunity for Policy Coordination». *Intereconomics*. 2021;56(4):197-200.

En este contexto, España³⁵ se posiciona como uno de los principales beneficiarios del MRR, con una asignación superior a los 140.000 millones de euros, incluyendo tanto subvenciones como préstamos en condiciones favorables³⁶. La respuesta institucional del gobierno español se materializó en la elaboración del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), bajo el lema «España Puede»³⁷. A este respecto, este plan estratégico constituye el instrumento clave para canalizar los recursos del MRR y se estructura en torno a cuatro ejes transversales:

- (i) Transición ecológica. Este eje representa más del 39 % de la inversión total del plan y se centra en la descarbonización de la economía, el desarrollo de energías renovables, la eficiencia energética, la movilidad sostenible y la conservación de la biodiversidad³⁸. En efecto, se busca avanzar hacia una economía climáticamente neutra, en línea con el Pacto Verde Europeo (PVE).
- (ii) Transformación digital. Con aproximadamente un 29 % de los recursos asignados, se impulsa la digitalización del tejido empresarial, especialmente de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), la modernización de la Administración Pública y la transformación digital del sistema educativo³⁹.
- (iii) Cohesión social y territorial. Se orienta a reducir las desigualdades entre regiones y grupos sociales, mediante inversiones en infraestructuras, servicios públicos, empleo y apoyo, fundamentalmente, a la España rural⁴⁰. Para ello, se incluyen programas de rehabilitación urbana, vivienda asequible y mejora de la conectividad territorial.
- (iv) Igualdad de género y lucha contra la desigualdad. Este eje transversal se integra en todos los componentes del plan con el objetivo de reducir las brechas de género, fomentar la participación laboral de las

35 La Comisión Europea asigna una dotación máxima a cada Estado miembro en función de criterios económicos y sociales, en el marco de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia. La información completa sobre el reparto de fondos y los planes de cada país puede consultarse en la web oficial de la UE: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es.

36 BAŃKOWSKI K, FERDINANDUSSE M, HAUPTMEIER S, JACQUINOT P, VALENTA V. «The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area». *Occasional Paper Series*. 2021;(255). Frankfurt am Main: European Central Bank.; Alcidi C, Gros D. Next Generation EU: A Large Common Response to the COVID-19 Crisis. *Intereconomics*. 2020;55(4):202-203.

37 Gobierno de España. *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Madrid: La Moncloa; 2021. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf

38 *Ibid.*, págs. 57-60.

39 *Ibid.*, págs. 61-66.

40 *Ibid.*, págs. 70-74.

mujeres, combatir la discriminación y promover la inclusión social de colectivos vulnerables⁴¹.

Además, estos cuatro ejes se despliegan a través de un esquema programático más detallado, compuesto por diez políticas palanca, concebidas como los grandes ámbitos de actuación que guían la implementación del plan⁴². A su vez, estas políticas se subdividen en treinta componentes que agrupan las distintas reformas e inversiones previstas, articuladas en torno a metas específicas y alineadas con los objetivos del MRR y del Semestre Europeo⁴³.

2.3.2. Programas adicionales al MRR

Si bien el MRR constituye el eje central del instrumento Next Generation EU, con aproximadamente el 80 % del total de los fondos, el 20 % restante se canaliza a través de una serie de programas complementarios diseñados para reforzar distintas áreas clave del proceso de recuperación y transformación de la UE. A este respecto, estos instrumentos, gestionados en su mayoría por la Comisión Europea en colaboración con otras instituciones y los Estados miembros, permiten atender ámbitos específicos como la cohesión territorial, la investigación, el desarrollo rural, la inversión privada o la capaci-

41 *Ibid.*, págs. 105-114.

42 De modo general, las diez políticas palanca del PRTR son: (i) agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura, que busca corregir desequilibrios territoriales, fomentar el desarrollo rural y promover un urbanismo más sostenible; (ii) infraestructuras y ecosistemas resilientes, orientada a fortalecer la movilidad sostenible, la gestión del agua y la adaptación al cambio climático; (iii) transición energética justa e inclusiva, centrada en la descarbonización, la eficiencia energética y el impulso a las energías renovables; (iv) una Administración para el siglo XXI, que tiene por objetivo modernizar el sector público mediante su digitalización y mejora de la eficiencia; (v) modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora, que persigue reforzar el tejido empresarial y fomentar sectores estratégicos e innovadores; (vi) pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo del sistema nacional de salud, dirigida a fortalecer las capacidades científicas y sanitarias del país; (vii) educación, formación continua y desarrollo de capacidades, que impulsa la reforma educativa, la formación profesional y la empleabilidad; (viii) nueva economía de los cuidados y políticas de empleo, orientada a reforzar el estado del bienestar y mejorar la inclusión laboral; (ix) impulso de la industria de la cultura y el deporte, que promueve la transformación digital y sostenibilidad de estos sectores; y, (x) modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible, enfocada en lograr un sistema tributario más justo y eficiente. *Ibid.*, págs. 143-174.

43 Los treinta componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia son: plan de desarrollo rural, rehabilitación urbana y vivienda asequible, mejora de la conectividad territorial, movilidad sostenible, gestión y depuración del agua, prevención y gestión de riesgos naturales, energías renovables, eficiencia energética en edificios, descarbonización del transporte, digitalización de la administración pública, simplificación administrativa, mejora de la ciberseguridad, digitalización de PYMEs, apoyo a la industria innovadora, reactivación y digitalización del sector turístico, fortalecimiento del sistema científico, innovación sanitaria, mejora de la atención primaria y hospitales, reforma del sistema educativo, formación profesional y continua, digitalización educativa, servicios de cuidado y dependencia, inclusión laboral y empleo digno, políticas activas de empleo, modernización del sector cultural, digitalización y sostenibilidad del sector cultural, promoción del deporte y actividades culturales, reforma tributaria, lucha contra el fraude fiscal y mejora de la eficiencia recaudatoria. *Ibid.*, p.143-174.

dad de respuesta ante emergencias. A continuación, se describen los principales programas que integran este componente complementario del NGEU:

- (i) REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe). Este instrumento proporciona financiación adicional a los programas de cohesión ya existentes, como los ya mencionados, FEDER y FSE+, con el objetivo de apoyar la recuperación inmediata de los territorios más afectados por la pandemia. Las inversiones incluyen apoyo a las pequeñas y medianas empresas, empleo juvenil, servicios sanitarios y digitalización de la administración pública⁴⁴.
- (ii) Horizonte Europa. Se trata del programa marco de la UE para la investigación y la innovación, cuya dotación se incrementó dentro del NGEU. Este fondo busca reforzar la competitividad global de Europa mediante el fomento de la ciencia excelente (pilar 1), la competitividad industrial (pilar 2) y la innovación (pilar 3)⁴⁵. Su gestión corresponde a la Dirección General de Investigación e Innovación de la Comisión Europea, en coordinación con instituciones científicas y tecnológicas de los Estados miembros.
- (iii) Fondo de Transición Justa. Aunque ya hemos hecho mención a él, es necesario integrarlo de nuevo aquí, dado que su financiación se ha visto incrementada por los fondos Next Generation EU. Como hemos visto, su objetivo es mitigar los impactos socioeconómicos de la transición climática, especialmente en aquellas regiones cuya economía depende de sectores altamente emisores de carbono (como la minería o la industria pesada).
- (iv) Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Dentro del segundo pilar de la Política Agraria Común (PAC), el NGEU refuerza los programas de desarrollo rural sostenible, centrados en prácticas agroambientales, digitalización del sector agrícola y apoyo a la juventud rural. Las ayudas se gestionan mediante los programas nacionales de desarrollo rural, adaptados a las especificidades de cada EEMM.
- (v) InvestEU. Este programa tiene como objetivo estimular la inversión privada y pública en sectores estratégicos como las energías limpias, las infraestructuras digitales, la innovación o el acceso a financiación

44 En el marco del fondo REACT-EU, España recibió una asignación total de 12.436 millones de euros, de los cuales 10.000 millones fueron gestionados por las CCAA. El resto, más de 2.000 millones de euros, ha sido canalizado, en gran parte, a través del Ministerio de Sanidad, dentro del Programa Operativo Plurirregional de España (POPE) 2014-2020, para financiar actuaciones como el suministro de vacunas frente a la COVID-19 y campañas de comunicación relacionadas con la salud pública. Véase: Ministerio de Sanidad. REACT-EU. Fondos de la UE. Madrid: Gobierno de España. Disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/fondosUE/reactEU/home.htm>

45 Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. ¿Qué es Horizonte Europa?. Madrid: Gobierno de España. Disponible en: <https://www.horizonteeuropa.es/que-es>

por parte de PYMEs⁴⁶. El fondo se basa en un modelo de colaboración entre la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), a través de un mecanismo de garantías que moviliza recursos privados.

- (vi) RescEU. En el contexto de la pandemia, la UE reforzó su capacidad de respuesta ante emergencias mediante la ampliación del mecanismo RescEU, que forma parte del Mecanismo de Protección Civil de la UE. Este instrumento permite la creación de reservas comunes de material médico, equipos de emergencia, capacidades logísticas y medios de respuesta rápida, bajo una lógica de solidaridad entre los EEMM⁴⁷.

2.4. Programas complementarios con impacto local

Además de los fondos estructurales y de recuperación, existen otros programas europeos que, aunque con dotaciones menores, tienen un impacto directo en el ámbito local, especialmente en áreas específicas de innovación, cooperación y medio ambiente. A modo general, podemos encontrar los siguientes:

En primer lugar, destaca el programa URBACT. Se trata de un programa de cooperación territorial europea que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias entre ciudades. Su objetivo principal es ayudar a los municipios a mejorar sus políticas locales mediante la colaboración internacional⁴⁸. Así las cosas, se comparten buenas prácticas, el desarrollo de estrategias conjuntas o de proyectos piloto en áreas clave como la inclusión social, la economía circular y la innovación urbana⁴⁹. En efecto, fomenta un espacio de aprendizaje mutuo, donde los municipios se benefician de las experiencias de otras ciudades europeas y aplican soluciones adaptadas a su contexto local.

En segundo lugar, el Programa LIFE adquiere, también, especial relevancia. Este programa ofrece apoyo económico a iniciativas que contribuyen a la protección de la biodiversidad, la gestión sostenible de los recursos naturales, la conservación de ecosistemas y la mitigación y adaptación al cambio climático. A modo general, los proyectos financiados pueden abarcar desde

46 Artículo 3 del Reglamento (UE) 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece el Programa InvestEU y se modifica el Reglamento (UE) 2015/1017.

47 Artículo 8 del Reglamento (UE) 2021/836 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se modifica la Decisión n.º1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

48 Artículo 12 del Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

49 Artículo 3(3)(b) del Reglamento (UE) 2021/1059 sobre el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg).

soluciones técnicas innovadoras hasta intervenciones prácticas en el territorio con el objetivo de que tengan un impacto a largo plazo⁵⁰.

En tercer lugar, el programa INTERREG representa otra herramienta clave dentro de la política de cohesión de la UE, centrada en la cooperación territorial. Su objetivo, de manera similar que URBACT, es fomentar el trabajo conjunto entre regiones y países, especialmente aquellos que comparten fronteras, para hacer frente a desafíos comunes. De esta manera, se financian proyectos transfronterizos, transnacionales e interregionales, ofreciendo a entidades locales, regionales y nacionales la oportunidad de colaborar con socios europeos en ámbitos estratégicos como el desarrollo económico sostenible, la innovación, la protección del medio ambiente o la mejora de la conectividad⁵¹.

Finalmente, el Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV) tiene como finalidad fortalecer la democracia en la Unión Europea mediante la promoción de los derechos fundamentales, la igualdad de género, la participación ciudadana y la protección de los valores comunes. Este programa financia acciones que fomentan el diálogo democrático, la memoria histórica, la lucha contra la discriminación y la violencia de género, así como la inclusión social de grupos vulnerables⁵². Gracias a ello, se permitiría a las entidades interesadas desarrollar iniciativas que no solo la promoción de estos valores, sino que también, generar espacios de diálogo y reflexión que enriquecen la participación ciudadana y que permitan, por lo tanto, incrementar la concienciación sobre estos temas.

III. Incorporación de la perspectiva de género en los fondos europeos accesibles para las entidades locales

La igualdad entre mujeres y hombres constituye un principio horizontal de la acción de la Unión Europea, también, en el ámbito de la política de cohesión y del reparto de los fondos europeos. Así lo establece el artículo 9(2) del Reglamento (UE) 2021/1060, por el que se fijan las disposiciones comunes aplicables a los fondos europeos (FEDER, FSE+, FTJ y FEMPA), al señalar

50 Artículo 3 del Reglamento (UE) 2021/783 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021 por el que se establece un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1293/2013.

51 Artículo 3(3) del Reglamento (UE) 2021/1059 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) que recibe apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los instrumentos de financiación exterior.

52 Reglamento (UE) 2021/692 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021 por el que se establece el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1381/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 390/2014 del Consejo.

expresamente que los EEMM y la Comisión Europea deben garantizar la integración del principio de igualdad entre mujeres y hombres, así como la transversalidad de la perspectiva de género a lo largo de todas las fases de los programas, es decir, desde la planificación hasta su implementación, seguimiento y evaluación⁵³.

3.1. Marco normativo europeo

La igualdad entre mujeres y hombres ha estado presente desde los comienzos del proceso de integración europea y forma parte del núcleo esencial del proyecto comunitario⁵⁴. Esta idea no solo se ha mantenido a lo largo del tiempo, pero se ha ido fortaleciendo a través del Derecho originario de la Unión Europea, es decir, los tratados que constituyen su base jurídica fundamental. En efecto, estos textos han ido consolidando la igualdad de género no solo como un principio jurídico, sino que, también, como un valor que debe inspirar toda la acción de la Unión Europea.

Uno de los pilares de este marco es el Tratado de la Unión Europea (TUE), que en su artículo 2, reconoce expresamente la igualdad entre mujeres y hombres como uno de los valores esenciales sobre los que se basa la UE. Además, el artículo 3 refuerza este compromiso al incluir la promoción de la igualdad como uno de sus objetivos fundamentales y el artículo 9 señala que este principio debe integrarse en todas las actividades de sus instituciones y organismos. Complementando lo anterior, el TFUE, en sus artículos 8, 19, 153 y 157, establece mecanismos concretos para hacer efectiva esta igualdad al obligar a incorporar la perspectiva de género en todas las políticas comunitarias, garantizar la igualdad de retribución por un trabajo de igual valor entre hombres y mujeres o fomentar la igualdad de oportunidades en el empleo y la vida profesional.

En esta misma línea, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), proclamada en el año 2000 y con carácter vinculante desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), refuerza el reconocimiento jurídico de la igualdad. En su capítulo III, se establecen los principios de igualdad y no discriminación, destacando el artículo 21, que prohíbe toda discriminación por razón de sexo y el artículo 23, que garantiza la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos.

53 Artículo 9(2) del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

54 PETO A, MANNERS I. «The European Union and the value of gender equality». En: Lucarelli S, Manners I, editors. *Values and principles in European Union foreign policy*. Londres: Routledge; 2006. págs. 97-113.

Además, a lo largo de los años, la Unión Europea ha ido adoptando un amplio conjunto de directivas dirigidas a garantizar la igualdad de trato entre mujeres y hombres en distintos ámbitos, especialmente en el empleo, la seguridad social, el acceso a bienes y servicios, la protección durante la maternidad, la conciliación de la vida personal y laboral o la protección contra toda forma de violencia contra la mujer. A este respecto, destacan normas como la Directiva (UE) 2023/970 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento; Directiva (UE) 2024/1500 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de empleo y ocupación, y por la que se modifican las Directivas 2006/54/CE y 2010/41/UE.; la Directiva (UE) 2019/1158, orientada a favorecer la conciliación de la vida familiar y profesional mediante permisos parentales retribuidos y condiciones laborales flexibles; o, la Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

Por su parte, en el ámbito político, adquiere especial relevancia la reciente *Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025*⁵⁵. Esta iniciativa de la Comisión Europea tiene como objetivo fundamental avanzar hacia una «Unión de la Igualdad», en la que mujeres y hombres puedan disfrutar de los mismos derechos, oportunidades y libertades en todos los ámbitos de su vida⁵⁶. Entre sus ejes centrales, podemos destacar los siguientes: (i) la erradicación de la violencia de género, mediante un enfoque integral que abarque desde la adopción de actos normativos hasta campañas de sensibilización y financiación de servicios de apoyo a víctimas; (ii) la eliminación de todas las desigualdades económicas, con especial énfasis en reducir la brecha sala-

55 Un antecedente político destacable en el proceso de consolidación de la igualdad de género en el marco europeo es la Carta de la Mujer, adoptada por la Comisión Europea el 5 de marzo de 2010, con motivo del Día Internacional de la Mujer. Esta declaración no tiene carácter jurídico vinculante, pero constituye una expresión simbólica y política del compromiso de la Comisión con el impulso de la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea. La Carta fue concebida como parte de la conmemoración del 15.º aniversario de la Plataforma de Acción de Pekín (1995) y el 30.º aniversario de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En ella, la Comisión se comprometió a incorporar la perspectiva de género en todas las políticas europeas y a concentrar sus esfuerzos en cinco ámbitos prioritarios: (i) la independencia económica de mujeres y hombres; (ii) la igualdad salarial y la erradicación de la brecha de género en el empleo; (iii) la igual participación en la toma de decisiones; (iv) la erradicación de la violencia de género; y (v) la promoción de la dignidad, los derechos y el respeto hacia las mujeres. Véase: Comisión Europea. Carta de la Mujer: una declaración de la Comisión Europea con ocasión del Día Internacional de la Mujer. Bruselas: Comisión Europea; 2010. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0078:FIN:ES:PDF>.

56 NAVARRO SANZ B, SANZ GÓMEZ MM. «La transversalidad de género y su poder de influencia: ¿hacia una igualdad efectiva en la UE?» *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 2021;(127):39-61.

rial de género, fomentar la transparencia retributiva y apoyar el emprendimiento y liderazgo femenino; (iii) garantizar una representación paritaria en los procesos de toma de decisiones, tanto en el ámbito político como en el económico, promoviendo medidas específicas para incrementar la presencia de mujeres en puestos de liderazgo; (iv) la incorporación sistemática del enfoque de género en todas las políticas y programas de la UE, a través del mencionado *gender mainstreaming*, con el fin de evaluar y mitigar el impacto diferencial de las intervenciones públicas; y, (v) la adopción de una perspectiva interseccional, consciente de que la discriminación basada en el género puede verse agravada por otros factores como la etnia, la discapacidad, la orientación sexual, la identidad de género o el estatus migratorio⁵⁷.

3.2. Instrumentos y mecanismos para la integración de la perspectiva de género

La incorporación del principio de igualdad y la perspectiva de género en la gestión de los fondos europeos se basa en mecanismos normativos y directrices estratégicas que garantizan su aplicación efectiva. Como veremos a continuación, este principio se materializa tanto a través de un enfoque transversal, que exige integrar la dimensión de género en todas las fases del ciclo del fondo, como mediante programas específicos que tienen por objetivo promover la igualdad entre mujeres y hombres y, por tanto, reducir las brechas por este motivo.

3.2.1. Integración transversal de la perspectiva de género

El Reglamento (UE) 2021/1060 establece la obligación para los EEMM y las autoridades responsables de los programas operativos de garantizar la integración del enfoque de género en todas las fases del ciclo del fondo, desde la elaboración hasta la evaluación. Además, diversas iniciativas de organismos comunitarios han contribuido a reforzar la efectividad de este enfoque. También, adquiere especial importancia la mencionada Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025.

Sobre la base de estos instrumentos, a continuación, se recogen aquellos mecanismos que facilitarían a las entidades locales la incorporación efectiva de la perspectiva de género en el diseño y ejecución de los fondos europeos, poniendo atención especial en los siguientes: (i) la elaboración de evaluaciones previas con enfoque de género; (ii) el uso de indicadores desagregados y específicos; (iii) la participación activa de organismos especializados en igualdad; (iv) el etiquetado del gasto y seguimiento presupuestario con perspectiva de género; y, (v) la capacitación y asistencia técnica dirigida a las entidades responsables.

57 Comisión Europea. *Estrategia para la igualdad de género 2020-2025*. Bruselas: Comisión Europea; 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0152>

En primer lugar, se requiere la elaboración de evaluaciones previas con enfoque de género. Bajo este enfoque, se requiere que, las entidades interesadas, antes de diseñar cualquier programa operativo, deben de realizar diagnósticos que identifiquen cuales son las desigualdades existentes entre mujeres y hombres en sus territorios. De este modo, se aseguran de que los programas se orienten a mitigar las necesidades específicas detectadas y, por lo tanto, contribuir a cerrar las brechas existentes. En segundo lugar, se exige que los indicadores empleados para el seguimiento y la evaluación se desagreguen por sexo siempre que sea posible. Además, se promueve el uso de indicadores específicos que midan el impacto de género de las intervenciones financiadas.

Así mismo, se contempla la participación activa de los organismos de igualdad en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos. En el caso español, esto se traduce, por ejemplo, en la presencia del Instituto de las Mujeres⁵⁸ y de los organismos autonómicos y locales de igualdad en los comités de seguimiento y evaluación de los programas.

Por otro lado, con el objetivo de garantizar una adecuada trazabilidad de los recursos destinados a la igualdad, se ha implantado el etiquetado del gasto con enfoque de género (*gender tagging*) en el marco financiero plurianual 2021-2027. Esta metodología permite identificar, clasificar y cuantificar los fondos asignados específicamente a acciones de igualdad, así como aquellos que integran esta dimensión de forma transversal. De este modo, se facilita una rendición de cuentas más transparente y eficaz.

Finalmente, la capacitación y la asistencia técnica constituyen un eje transversal de todos los mecanismos mencionados. La propia Comisión Europea alienta a los Estados miembros a ofrecer formación especializada y apoyo técnico a todas las entidades involucradas en la implementación de los fondos. En España, algunas comunidades autónomas ya han desarrollado programas de asistencia dirigidos específicamente a entidades locales, que incluyen módulos sobre igualdad de género, asesoramiento individualizado y apoyo en la redacción de proyectos con enfoque de género⁵⁹.

3.2.2. Programas específicos para promover la igualdad de género

Más allá de la inclusión transversal de la perspectiva de género en la aplicación de los fondos europeos mencionados, también, estos también pueden destinarse a financiar políticas públicas orientadas específicamente a promover la igualdad de género. En este marco, las entidades locales, en coordi-

58 Por ejemplo, el Instituto de las Mujeres ha sido designado como organismo intermedio en el Programa EFESO del FSE+ 2021-2027.

59 Véase, por ejemplo, el Institut Català de les Dones.

nación con las CCAA y el Estado, tienen la posibilidad de desarrollar programas que aborden de forma directa y específica las brechas estructurales de género presentes en distintos ámbitos sociales, económicos y territoriales.

Aunque ya se ha establecido el marco general de los fondos europeos accesibles, a continuación, se detallan algunas de las principales formas en que estos pueden aprovecharse para promover la igualdad de género a nivel local. Por ejemplo, FSE+ destaca como el principal mecanismo para financiar acciones orientadas a la inclusión social, el empleo y la igualdad de oportunidades, siendo especialmente idóneo para apoyar programas de fomento del empleo femenino, formación profesional y emprendimiento liderado por mujeres⁶⁰. Por otro lado, el FEDER permitiría financiar infraestructuras y servicios públicos desde una perspectiva de género, tales como centros de cuidado infantil o mejoras en el transporte adaptadas a las necesidades de mujeres en zonas rurales o desfavorecidas. Además, el FTJ podría contribuir a la reconversión profesional de mujeres en sectores en transformación ecológica, mientras que el FEMPA ofrecería recursos para promover el emprendimiento femenino en áreas rurales y marítimas, respectivamente. Por último, el programa CERV financiaría acciones directas para promover la igualdad de género, la lucha contra la violencia y la participación social de las mujeres.

Además, para que estos programas sean verdaderamente eficaces, es esencial que se diseñen e implementen desde un enfoque territorial e interseccional. A este respecto, la desigualdad de género no es homogénea, sino que se manifiesta de formas diversas dependiendo del contexto geográfico y de las condiciones individuales de las personas. A modo ilustrativo, las mujeres que viven en zonas rurales o despobladas enfrentan barreras añadidas en el acceso al empleo, la educación o los servicios públicos, debido a la falta de infraestructuras o recursos disponibles⁶¹. De igual modo, mujeres migrantes, con discapacidad, mayores o pertenecientes a minorías étnicas pueden experimentar formas múltiples y superpuestas de discriminación⁶². Por ello, las intervenciones financiadas con fondos europeos deben contemplar estas múltiples dimensiones, adaptándose a las necesidades específicas de cada territorio y población. En consecuencia, incorporar este enfoque no solo permite una mayor eficacia de las políticas públicas, sino que contribuye a reducir las desigualdades estructurales de forma más profunda y sostenida en el tiempo.

60 Por ejemplo, el programa EFESO, cofinanciado por el FSE+, permite a las entidades locales españolas presentar proyectos orientados a la formación para el empleo, la inclusión social y la economía social.

61 European Commission. Rural women in the EU: situation and challenges [Internet]. Brussels: European Commission; 2018. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0058_ES.html.

62 MERCAT-BRUNS M. «Multiple discrimination and intersectionality: Issues of equality and liberty». *International Social Science Journal*. 2017;67(223-224):43-54.

IV. Conclusiones

La gestión y acceso a los fondos europeos representa una oportunidad fundamental para las entidades locales en la promoción del desarrollo territorial sostenible, la innovación y la cohesión social. Los fondos europeos (cohesión, extraordinarios), junto con programas complementarios como URBACT, LIFE, INTERREG y CERV, ofrecen un marco diverso y específico para atender las necesidades locales desde múltiples dimensiones, abarcando desde aspectos económicos, sociales, medioambientales hasta derechos fundamentales. Esta multiplicidad de programas permite a las administraciones locales diseñar y ejecutar políticas que responden directamente a sus retos y contextos particulares, fomentando la cooperación internacional y el intercambio de buenas prácticas.

En este contexto, la incorporación del principio de igualdad de género y la transversalidad de la perspectiva de género en la gestión de los fondos europeos constituyen un eje esencial para garantizar la coherencia con los valores y objetivos de la UE. El marco normativo europeo, reforzado por tratados, la Carta de Derechos Fundamentales y una serie de directivas específicas, exige que la igualdad entre mujeres y hombres se incorpore de manera transversal en todas las fases del ciclo de los fondos europeos, desde la planificación hasta la evaluación. Esta integración se apoya en herramientas metodológicas como las evaluaciones previas con perspectiva de género, el uso de indicadores desagregados por sexo, la participación activa de organismos especializados, el etiquetado presupuestario con enfoque de género y la formación técnica continua para las entidades gestoras.

Además de esta transversalidad, existen programas específicos que financian políticas públicas dirigidas a reducir las brechas estructurales de género, facilitando acciones concretas en ámbitos como el empleo femenino, el emprendimiento, la conciliación, y la lucha contra la violencia de género. La coordinación entre administraciones locales, regionales y nacionales es clave para maximizar el impacto de estas intervenciones.

Finalmente, resulta imprescindible incluir un enfoque territorial e interseccional es clave para la eficacia de estas políticas, reconociendo que las desigualdades de género se manifiestan de manera diversa según el contexto geográfico y las condiciones individuales de las personas. Este enfoque posibilita que las intervenciones se adapten a las particularidades de cada territorio y población, incluyendo a colectivos con mayores vulnerabilidades como mujeres rurales, migrantes o con discapacidad. En consecuencia, la integración de la perspectiva de género y la utilización estratégica de los fondos europeos no solo fortalece la igualdad y la inclusión social, sino que también contribuye a la construcción de políticas públicas más efectivas, sostenibles y con un impacto duradero en la reducción de desigualdades estructurales a nivel local.

V. Referencias bibliográficas

- ALCIDI C, GROS D.** «Next Generation EU: A Large Common Response to the COVID-19 Crisis». *Intereconomics*. 2020;55(4):202-203.
- BAŃKOWSKI K, FERDINANDUSSE M, HAUPTMEIER S, JACQUINOT P, VALENTA V.** «The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area». *Occasional Paper Series*. 2021;(255). Frankfurt am Main: European Central Bank.
- COMISIÓN EUROPEA.** *Estrategia para la igualdad de género 2020-2025*. Bruselas: Comisión Europea; 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0152>
- DÍAZ A, PUCH LA.** «EU After COVID-19: An Opportunity for Policy Coordination». *Intereconomics*. 2021;56(4):197-200.
- GALÁN GALÁN A.** «Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación». *Revista Catalana Dret Públic*. 2021;63:101-17.
- GOBIERNO DE ESPAÑA.** *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Madrid: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital; 2021. Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es>
- INSTITUTO DE LAS MUJERES.** *Guía de buenas prácticas para la incorporación de la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito local*. Madrid: Ministerio de Igualdad; 2022.
- MARTÍN MURILLO L, SÁNCHEZ LÓPEZ AB.** «La dimensión social de la transición energética». *Revistas ICE*. 2023;(932):151-63.
- MERCAT-BRUNS M.** «Multiple discrimination and intersectionality: Issues of equality and liberty». *International Social Science Journal*. 2017;67(223-224):43-54.
- MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES.** *¿Qué es Horizonte Europa?*. Madrid: Gobierno de España. Disponible en: <https://www.horizonteeuropa.es/que-es>
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.** *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Disponible en: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/paginas/plan.aspx>
- MOLLE W.** *European cohesion policy*. 1st ed. Abingdon (UK): Routledge; 2007.
- NAVARRO SANZ B, SANZ GÓMEZ MM.** «La transversalidad de género y su poder de influencia: ¿hacia una igualdad efectiva en la UE?» *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 2021;(127):39-61

PÉREZ DE LAS HERAS B. «La UE en la transición hacia la neutralidad climática». *Revista Española de Derecho Internacional*. 2020;72(2):117-41.

PETO A, MANNERS I. «The European Union and the value of gender equality». En: Lucarelli S, Manners I, editors. *Values and principles in European Union foreign policy*. Londres: Routledge; 2006. págs. 97-113.

Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 y (CE) n.º 791/2007 del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (05818/2024).

Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la UE para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

Reglamento (UE) 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece el Programa InvestEU y se modifica el Reglamento (UE) 2015/1017.

Reglamento (UE) 2021/692 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021 por el que se establece el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1381/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 390/2014 del Consejo.

Reglamento (UE) 2021/836 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se modifica la Decisión n.º 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

Reglamento (UE) 2021/783 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021 por el que se establece un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1293/2013.

Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa.

Reglamento (UE) 2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013.

Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

Reglamento (UE) 2021/1059 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) que recibe apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los instrumentos de financiación exterior.

Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

Tratado de la Unión Europea.

Tratado de Funcionamiento de la UE.



LA EDITORIAL JURÍDICA DE REFERENCIA PARA
LOS PROFESIONALES DEL DERECHO DESDE 1981



Paso a paso

Códigos
comentados

Vademecum



Formularios



Flashes
formativos



Colecciones
científicas

DESCUBRA NUESTRAS OBRAS EN:

www.colex.es

Editorial Colex SL Tel.: 910 600 164 info@colex.es

CUESTIONES ACTUALES DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO LOCAL

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, mantenida al día por reformas en algunas ocasiones polémicas, sigue siendo la norma fundamental del ordenamiento jurídico local después de la Constitución. Transcurridos cuarenta años desde la aprobación de la ley, las entidades locales españolas han experimentado profundas transformaciones, pero arrastran también problemas que siguen sin resolverse. En ese contexto y teniendo en cuenta siempre el marco constitucional, la presente obra lleva a cabo un estudio riguroso de diversas cuestiones que afectan a las entidades locales: las fusiones municipales; el régimen competencial de estas entidades; el papel de las diputaciones provinciales en la gestión de los recursos humanos; las dificultades financieras y de gestión de los pequeños municipios; las nuevas actitudes de liderazgo que son necesarias en la administración local; la defensa en juicio de las entidades locales en ámbitos como el urbanismo y el medio ambiente; la impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales por los propios miembros de las corporaciones; la responsabilidad patrimonial de la administración en relación con el mantenimiento de las vías públicas; el registro municipal de solares como instrumento frente al abandono de inmuebles; y los fondos europeos de interés para las entidades locales y la incorporación en ellos de la perspectiva de género. Dos estudios de Derecho comparado y de Historia del Derecho completan la obra.

DIRECTORES

Luis Míguez Macho y Jaime Antonio Pintos Pérez

COORDINADORAS

Raquel Casas Santomé y Mónica Legaspi Díaz

AUTORES

Luis Míguez Macho, Jaime A. Pintos Pérez, Raquel Casas Santomé, Mónica Legaspi Díaz,
Juan Marquina Fuentes, Adamantino Barreiro García, Lluís Bernabé Comino,
Francisco de Cominges Cáceres, Elena Alañón Martínez, Marco Aurelio Peri Guedes,
M.ª de los Ángeles Cantón Álvarez, Guillermo Suárez Blázquez y Natalia Seco García