

## 1. A diez años de la LRSAL. La reforma que no fue y la que se espera

Es habitual que cada movimiento o propuesta reformadora en un ámbito normativo se fundamente en unos principios orientadores que derivan en un “leitmotiv” que lo encuadran y caracterizan. En el ámbito del régimen local español hemos pasado por la “segunda descentralización”, la “modernización”, el “pacto local”, etc. La última reforma significativa que consiguió llegar al BOE fue en el año 2013, y enarboló, como es sabido, los principios de “racionalización y sostenibilidad”, que el Tribunal Constitucional quiso conectar con el principio constitucional de eficacia.

Los diez años transcurridos desde la aprobación la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), apenas han conseguido mitigar las amplias críticas que entonces suscitó. Al contrario, hoy día las valoraciones críticas de los efectos de la LRSAL son muchas y muy cualificadas. Baste recordar como, por un lado, se señala que “Esta norma, tras el tiempo transcurrido, puede considerarse una disposición en buena medida fallida, al margen de sus importantes logros, que no cabe negar, en el ámbito sobre todo de la intervención y el control del gasto. Desde luego, lo es, a nuestro juicio, en el importante ámbito de las competencias locales” (Barrero Rodríguez, 2023: 6-7). Mientras que, por el otro, se indica que “El régimen jurídico de los servicios públicos locales y de la iniciativa económica local sigue desenvolviéndose en un marco normativo anticuado y de baja calidad regulatoria aquejado de déficits técnicos, falta de claridad, suscita dudas y, por ende, provoca inseguridad jurídica” (Montoya Martín, 2023: 57).

La LRSAL tuvo además unos efectos “colaterales” de cierto interés. Por una parte, las diversas iniciativas de las Comunidades Autónomas para intentar desactivar, en la medida de lo posible, algunas de sus prescripciones, “obstaculizando” o “desvirtuando” la efectividad de la LRSAL a través de distintos instrumentos normativos (Galán Galán, 2015). Y, por otra, la LRSAL propició una abundante jurisprudencia constitucional que sustancialmente hizo poco más que reafirmarse en sus tradicionales y poco evolucionadas posiciones sobre la autonomía local, con algunos matices regresivos acerca del contenido y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local, al juzgar las opciones del legislador en el sentido negativo de la no vulneración

y no en el positivo de la suficiente optimización<sup>1</sup>. Por lo demás, con el conflicto en defensa de la autonomía local planteado contra la LRSAL se demostró de manera ya definitiva la inutilidad de este mecanismo de garantía constitucional<sup>2</sup>.

No obstante, a pesar del cambio de mayorías de gobierno y parlamentarias sucedidas desde entonces, no se ha llegado a producir una rectificación, reforma, o incluso reversión de la LRSAL. Hubo un intento en 2018, durante el gobierno del PSOE surgido de la moción de censura, que no prosperó<sup>3</sup>; así como un borrador de anteproyecto en 2022, que luego derivaría en el Estatuto de los municipios de menor población, que tampoco ha llegado a buen fin (Carbonell Porras, 2021: 58-70 o Rivero Ortega, 2023:139-150). En relación con esto último, en efecto, una de las derivadas de la LRSAL es que ha conseguido también desviar la atención, en el contexto de la preocupación por la despoblación rural, el reto demográfico y la “España vaciada”, hacia el fenómeno del inframunicipalismo. Pero, aunque pueda sonar a provocación, tal vez no esté de más recordar, salvando todas las distancias, la vieja advertencia de León DUGUIT (1926): “la autonomía de las grandes ciudades es de derecho y de hecho una realidad. La de los pequeños municipios, una ficción”.

De todas formas, de cara al futuro habrá que tener en cuenta un contexto más complejo y otras líneas directrices más ajustadas a las necesidades cambiantes de los gobiernos locales (Almeida Cerredá y Font i Llovet, 2022:30-31). En este sentido, se ha dicho con razón que “otra reforma es necesaria, que, desde luego, puede avanzarse que no será una circunscrita al ámbito de la España vacía, o vaciada, que hoy acapara toda la atención, toda vez que las grandes áreas urbanas presentan también problemas y necesidades merecedores de atención” (Barrero Rodríguez, 2023:7).

Pues bien, éste es, precisamente, el objetivo de los próximos tiempos: prestar atención a los retos que plantea la ordenación jurídica de las ciudades y de las áreas urbanas, tanto desde el punto de vista de su configuración organizativa como desde la óptica de su contenido funcional y, en fin, de su proyección relacional.

Naturalmente, toda reflexión acerca de estos objetivos ha de situarse en el marco de un ordenamiento en el que existen elementos capaces de coadyuvar en una evolución interpretativa y aplicativa que redunde en una mejor protección de la autonomía local y en un mejor funcionamiento de los entes locales. Entre ellos, la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), cuyo influjo orientador y como instrumento de interpretación normativa va consolidán-

---

1. Entre otros muchos análisis, *vid.* Gracia Retortillo (2017: 225-280).

2. Sobre ello, *vid.* Font i Llovet (2022:115-147).

3. A los trabajos preparatorios de ese momento se alude en el libro *Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022*, dirigido por Tomàs Font i Llovet, Diputación de Barcelona – Fundación Democracia y gobierno Local, junio 2022.

dose con el paso del tiempo<sup>4</sup>, aunque no siempre con una eficacia perceptible. Los principios específicos en ella contenidos, como son los de subsidiariedad, proximidad, diferenciación, han sido en algunos casos incorporados al derecho positivo ordinario, estatal y autonómico, y han sido aplicados por la jurisprudencia, aunque tal vez menos de lo que sería necesario, y son manejados habitualmente por la doctrina. Entre los principios citados, destacan el de *subsidiariedad* y el de *diferenciación*. Ambos pueden encontrar todavía importantes concreciones y desarrollos, en lo competencial y en lo organizativo, que puedan dar un contenido efectivo a la autonomía local de cada uno de los concretos municipios llamados a ejercerla.

En este sentido, cualquier dinámica de reformas legislativas, tanto estatal como autonómica, no debe olvidar ninguno de esos dos principios, antes al contrario, debe estar presidida e informada por los mismos (Almeida Cerredá y Font i Llovet, 2022:31). En nuestro caso, en efecto, en virtud del citado principio de diferenciación surgen fuertes dudas acerca de la oportunidad de seguir pensando en una reforma o actualización general de la legislación sobre el gobierno local o incluso, como se ha dicho, en una reversión de la LRSAL en sus aspectos más específicos y discutidos. En su lugar, parece que pueden tener mayor aceptación intervenciones normativas parciales y distintas para determinadas realidades específicas dentro del mundo local.

## 2. El principio de diferenciación: los regímenes especiales

El estado actual del gobierno local en España, desde el punto de vista de su régimen jurídico-institucional, presenta tres características que dificultan su evolución hacia las realidades emergentes: es demasiado *uniforme*, es demasiado *rígido* y es demasiado *estático*. De manera que la atención de las necesidades actuales de los gobiernos locales europeos y españoles pasa por incrementar tres aspectos en la ordenación jurídica local: a) la diversidad y la *diferenciación* regulatoria, b) La *flexibilidad* de los instrumentos normativos y organizativos y c) la dimensión *dinámica* y relacional de las instituciones locales.

La efectividad del principio de diferenciación obliga a pensar en una nueva manera de legislar, sobre la base de disponer de una información precisa, referida, como dice el art. 88 EAC, a las “diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión de los municipios”; y dicha información debe ponerse en conexión con cada uno de los servicios o sectores materiales en los que el ordenamiento reconoce competencias a los gobiernos locales.

Posiblemente, esta exigencia también deberá llevar a una reflexión sobre la conveniencia de restringir las decisiones legislativas estrictamente a lo que exija la reserva de ley, ya sea en razón de la autonomía local, ya sea en razón de los derechos de los ciudadanos, dentro de un contexto de necesario re-

---

4. Sobre el impacto de la CEAL en nuestro ordenamiento jurídico, *vid.* Font Llovet (2019).

planteamiento de la institución de la reserva de ley en el estado contemporáneo, globalizado y que, a la vez, cuenta con unas potentes instituciones urbanas y ciudadanas directa y fuertemente democráticas.

Asimismo, la diferenciación debe llevar a reconocer una mayor potestad de autoorganización y autorregulación local, en el sentido de que el legislador no sólo debe reconocer la diferencia, sino que, sobre todo, debe permitir el “ejercicio de la diferencia” por los propios gobiernos locales afectados, ya sea de manera individual, ya sea a través de formas de cooperación intermunicipal.

En fin, convendrá ir decantando una práctica en la línea de admitir que las leyes que inciden sobre el régimen local y las competencias de los municipios deban remitir su desarrollo normativo a la potestad reglamentaria del gobierno respectivo sólo subsidiariamente, es decir ante la falta de actividad normativa municipal. De manera que la aplicación de los reglamentos gubernamentales, estatales o autonómicos, pueda ser “desplazada” en virtud del ejercicio de la potestad normativa y de autoorganización de cada uno de los gobiernos locales.

### *2.1. Los Consejos insulares en las Islas Baleares*

Una novedad significativa del último año en el campo de los regímenes especiales en el mundo local ha sido la aprobación de la Ley del Parlamento balear 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares (en adelante, LCI). Esta norma legal, tal y como se expresa en su Exposición de Motivos, se aprueba con la voluntad de responder a las necesidades de modernización de los consejos insulares y a la exigencia creciente de eficacia y de eficiencia en la gestión pública, contribuyendo a articular mejor las relaciones de los entes insulares con las administraciones autonómica y municipal. De ahí, que se ocupe ampliamente de regular la organización, funcionamiento y competencias de dichas entidades.

Sin poder entrar ahora a examinar detalladamente el nuevo régimen jurídico de los consejos insulares<sup>5</sup>, sólo queremos aprovechar esta referencia para destacar que la nueva Ley apuesta por mantener – tal y como ya sucedía en la anterior Ley 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, si bien ahora con un anclaje estatutario mucho más claro<sup>6</sup> – la composición mixta de los órganos de gobierno de los consejos insulares, en la medida que permite que puedan participar en dichos órganos de gobierno personas que no tengan la condición de electos locales. En concreto, la nueva ley prevé que formaran parte de los consejos insulares no solo consejeros elegidos por cada una de las islas (art. 3.1 LCI), sino también los miembros del consejo ejecutivo no electos, los cuales, a pesar de que no pueden formar parte del pleno, sí que pue-

---

5. Un primer análisis del entonces Proyecto de Ley de Consejos Insulares puede encontrarse en Font i Llovet (2021).

6. En concreto, el art. 66.2 del vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, prevé la libre designación de los miembros del consejo ejecutivo de los consejos insulares por su presidente, sin que esta elección quede restringida únicamente a los consejeros electos.

den participar en sus sesiones con voz pero sin derecho a voto (art. 3.2 LCI). Posteriormente, los arts. 30-33 de la ley desarrollan su régimen jurídico, regulando, entre otros aspectos sus atribuciones, su nombramiento y su cese.

Esta opción organizativa de los consejos insulares, admitida expresamente por el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 132/2012, de 19 de junio, se justifica no sólo en base al hecho geográfico insular (art. 141.1 CE), sino también por el hecho que, a diferencia de otras entidades locales, los miembros del pleno de los consejos insulares sí que son elegidos directamente por los ciudadanos. De manera que, progresivamente, va desplazándose el modelo de organización tradicional de los órganos locales, configurándose un gobierno insular más ejecutivo y un plenario más centrado en las funciones normativas y de control.

Esta aproximación a una forma de gobierno local más *parlamentarizada*, con la configuración del pleno como un órgano encargado fundamentalmente de la actividad normativa y de control al ejecutivo, el cual concentra la capacidad de gobierno y dirección de la política municipal, fue también la que pretendía introducir la Ley 57/2003, de 16 diciembre, para los municipios de gran población. Y es también una tendencia general sobre el modelo de ciudad que encontramos en otros países de nuestro entorno<sup>7</sup>, donde en ningún momento se cuestiona el carácter democrático de un ejecutivo local, libremente designado por el alcalde, si éste es responsable ante la asamblea electiva municipal.

Sin embargo, como es sabido, la extrapolación de este modelo organizativo al ámbito municipal (como mínimo en lo que a las grandes ciudades se refiere), resulta muy compleja. La rígida interpretación del carácter representativo del “gobierno y administración” municipal (art. 140 CE) efectuada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 103/2013, de 25 de abril, que entiende que dichas tareas solamente pueden ser realizadas por el alcalde y los concejales, impediría dar entrada en los órganos de gobierno local a personas que no reúnan la condición de cargos electos locales.

## 2.2. *El régimen especial de la ciudad de Barcelona*

La ordenación jurídica de la ciudad encuentra una forma de expresión en el reconocimiento de un régimen especial singular para una determinada ciudad. La Ciudad como sujeto de un ordenamiento propio y específico. Es emblemática la fórmula de la “Constitución de la Ciudad”, como en el caso de grandes ciudades latinoamericanas (México, Buenos Aires). En España,

---

7. Por poner solamente un ejemplo, podemos citar el caso italiano, donde el vigente Decreto Legislativo núm. 267, de 18 de agosto de 2000, por el que se aprueba el *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, permite que, en los municipios de más de 15.000 habitantes, la junta municipal (*giunta comunale*), órgano ejecutivo del gobierno municipal, pueda estar formada no sólo por el alcalde y concejales, sino también por asesores (*assessori*) nombrados libremente por el alcalde.

los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, en sus diversas formulaciones, aportan un nuevo elemento para la progresiva configuración del derecho de la ciudad.

Por una parte, con ocasión de la campaña para las elecciones municipales de mayo de 2023, se han avanzado ciertas propuestas de reforma y actualización de la Ley de Capitalidad y de Régimen especial de Madrid, especialmente en relación con la seguridad, infraestructuras, fiscalidad o financiación, tal vez al calor de las dificultades en la aplicación de políticas generales como las de vivienda, con la declaración de zonas tensionadas, o más específicas, como la gestión de residuos, o como la referida a las zonas de bajas emisiones.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Barcelona ha aprobado y ejecutado en los últimos años un “Programa para el impulso del Régimen especial”, en el que han participado numerosos especialistas académicos y directivos públicos de los más diversos ámbitos de la administración y de la universidad, de cuyos trabajos conclusivos se derivan propuestas de mejora y actualización en los ámbitos del sistema de fuentes del derecho especial; la organización interna del ayuntamiento; las competencias municipales; la financiación; así como las perspectivas de relación con los demás niveles de administración y con la ciudadanía<sup>8</sup>.

### 3. Algunas novedades legislativas

Entre las leyes aprobadas el último año cabe citar las normas autonómicas que, en el marco de la Ley estatal 7/2021, regulan el cambio climático, y que atribuyen competencias a los entes locales. Per ejemplo: la Ley 6/2002, de 5 de diciembre, de la Generalitat, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunidad Valenciana que, entre otros extremos, prevé los planes de cambio climático que han de elaborar los municipios (art. 18). Asimismo, la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, que también prevé los planes municipales de acción climática (art. 13 i 19).

Por otra parte, ha continuado la dinámica ya comentada de aprobación de normas sobre despoblamiento, desarrollo rural, etc. Así, entre otras, la Ley 7/2022, de 30 de junio, del País Vasco, de Desarrollo Rural, o la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura. Asimismo, cabed citar la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunidad Valenciana. Aunque es de 2023, esta norma nos ha parecido interesante porque, además de definir los municipios en riesgo de despoblación, etc., regula un novedoso “informe de perspectiva rural sobre el despoblamiento y la equidad territorial”, que deberán incorporar todas las leyes, planes, etc. que apruebe la Generalitat valenciana (art. 6).

---

8. *Vid.* Los documentos conclusivos del programa en Font i Llovet (2022c).

En este ámbito quizá también se puede citar la Ley de Cantabria 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. Esta norma, entre muchas otras cosas, hace referencia al desarrollo sostenible, áreas de desarrollo rural, etc.

Por su parte, cabe citar también la Ley de Cantabria 3/2022, de 14 de junio, de Entidades Locales Menores que, entre otros extremos, regula las relaciones interadministrativas (arts. 6-7).

En otro orden de temas, la Comunidad Valenciana ha aprobado la Ley de Transparencia (Ley 1/2022, de 13 de abril), y posteriormente, ya en el año presente, la Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunidad Valenciana que, entre otros puntos, regula la participación ciudadana a nivel local.

En fin, en el campo de las iniciativas normativas de carácter general sobre el régimen local, cabe citar en Cataluña la aprobación de la memoria preliminar y el inicio del proceso de estudio del anteproyecto de ley de Gobiernos Locales de Cataluña, que habrá de significar el desarrollo básico de las disposiciones del Estatuto de 2006, en el campo del régimen local y de la organización territorial, alcanzando incluso la materia de financiación local. Desde su aprobación únicamente se han adoptado, en 2010, las leyes sobre el Área Metropolitana de Barcelona y sobre las Veguerías (esta última, aparcada en su aplicación).

## Bibliografía

ALMEIDA CERREDA, M. y FONT I LLOVET, T. (2022): “Introducción. Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022: síntesis del estado de la cuestión”, en T. Font i Llovet (Dir.): *Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022*, Diputación de Barcelona-Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 11-32.

BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2023): “Presentación. Sección monográfica. Los diez años transcurridos desde la Ley 27/2013”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), núm. 19, p. 6-7.

CARBONELL PORRAS, E. (2021): “Un estatuto básico para los municipios pequeños? Un comentario de urgencia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), núm. 15, p. 58-70.

FONT LLOVET, T. (Dir.) (2019): *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Fundación Democracia y Gobierno Local

FONT I LLOVET, TOMÀS et alii (2021): *Un nou marc per als consells insulars*, Institut d'Estudis Autonòmics, Palma de Mallorca.

FONT I LLOVET, T. (2022): “La escasa (o nula) operatividad del conflicto en defensa de la autonomía local” en A. López Castillo y A. Arroyo

Gil (Dir.): *Garantías y límites de la autonomía local*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 115-140.

FONT I LLOVET, T. (Dir.) (2022c): *La Carta Municipal de Barcelona. Bases per al seu impuls i actualització*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

GALÁN GALÁN, A. (2015): “La aplicación autonómica de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), núm. extraordinario, p. 97-111.

GRACIA RETORTILLO, R. (2017): “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local”, *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, p. 225-280

MONTOYA MARTÍN, E. (2023): “Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), núm. 19, p. 29-58.

RIVERO ORTEGA, R. (2023): “El estatuto de los pequeños municipios”, en Font i Llovet, T. (Dir.): *Repensant el govern local: perspectives actuals*, Institut d’estudis de l’Autogovern, Barcelona, p. 139-150.