

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2019



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2020

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local

Francisco VELASCO CABALLERO

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

I. Homogeneidad en el gobierno local de España.....	22
II. ¿Cómo introducir diversidad?.....	23
III. Urbanidad y ruralidad como ejes de la diversidad.....	28
IV. Diversidad jurídica en los municipios urbanos	29
1. Competencias y servicios municipales	30
2. Organización interna.....	33
3. Niveles de gobierno local.....	34
4. Formas democráticas	36
5. Financiación.....	37
V. Los municipios rurales	40
1. Ruralidad y despoblación	40
1.1. Datos y causas de la despoblación.....	40
1.2. Políticas demográficas florrurales	43
2. Singularización jurídica de los municipios rurales.....	44
3. Competencias y servicios en los municipios rurales	44
4. Organización municipal.....	46
5. Planta local	47
6. Régimen democrático	48
7. Financiación.....	49
VI. Bibliografía	51

ESTUDIOS

Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario en el ámbito local: origen y regulación actual

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ

Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

	Pág.
I. Introducción	58
II. Punto de partida: el concepto de prestación patrimonial de carácter público	59
III. Evolución de la relevancia de la forma de gestión del servicio	64
1. Primera etapa: reconocimiento de la potestad tarifaria	64
2. Segunda etapa: superación de la potestad tarifaria	67
3. Tercera etapa: dudas en torno a la posible rehabilitación de la potestad tarifaria por la Ley 2/2011	68
4. Cuarta etapa: la aparición de las PPCPNT	71
IV. Régimen jurídico de las nuevas prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario en el ámbito local	73
1. Supuesto de hecho	73
2. Establecimiento	77
3. Cuantificación	77
4. Necesidad de informe técnico-económico	79
5. Recaudación ejecutiva	80
V. Conclusión	81
VI. Bibliografía	82

El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO

Socio Estudio Sector Público SLPU. Catedrático de Universidad acreditado

Advertencia preliminar	86
I. Introducción	87
II. La edad del personal en las Administraciones públicas: ¿transferir o perder el conocimiento adquirido?	90
III. Automatización de tareas, jubilaciones y relevo generacional	92
IV. Inconvenientes y ventajas de un empleo público con una edad media próxima a la de jubilación	94
V. ¿Qué altera en este cuadro de situación la irrupción de la crisis derivada de la pandemia del COVID-19?	96
VI. Un empleo público dañado tras la larga crisis de 2008, con enormes retos e inadaptado para resolverlos	98
VII. ¿Cómo afrontar el futuro (incierto) que nos espera? ¿Con un arsenal de instrumentos de gestión obsoletos o no aplicados realmente?: relaciones de puestos de trabajo, ofertas de empleo público y planificación estratégica de los recursos humanos	101
VIII. La impotencia planificadora de las Administraciones públicas y su escasa proyección sobre los recursos humanos	111
IX. La posible salida del túnel se taponan: la crisis del COVID-19	114

	Pág.
X. Gestión del conocimiento en las Administraciones públicas como consecuencia de las jubilaciones intensivas, del relevo generacional y del contexto de revolución tecnológica. Su encuadre en un marco de crisis fiscal.....	118
XI. Final del trayecto. Cómo afrontar, por tanto, un cuadro de situación como el descrito donde convergen cuatro elementos: jubilaciones en masa, relevo generacional, revolución tecnológica y crisis fiscal. Esbozo de algunas herramientas y líneas de actuación para una transformación gradual y una redefinición del sistema de empleo público	123
XII. Bibliografía	130

Derecho a la ciudad y planeamiento urbanístico municipal

Verónica Yazmín GARCÍA MORALES

Profesora de Derecho Administrativo. Universidad de Barcelona

I. Planteamiento	134
II. Derecho a la ciudad y poder local.....	135
1. El derecho a la ciudad como paradigma urbano de los derechos humanos	136
2. Gobernanza urbana multinivel	139
III. Títulos competenciales en la configuración de la ciudad.....	140
1. El poder local después de la racionalización y la sostenibilidad	141
2. La concurrencia competencial en la materialización del principio de desarrollo urbano sostenible	142
3. Competencias sectoriales que inciden en la configuración del modelo de ciudad.....	143
IV. La competencia urbanística municipal en la ciudad del siglo XXI	145
1. La competencia urbanística municipal en un nuevo lenguaje urbano.....	146
2. La transformación de las categorías del derecho urbanístico	147
V. El planeamiento urbanístico municipal	149
1. Igualdad y diversidad: género, mayores, niños	150
2. Medio ambiente y salud: infraestructura verde urbana.....	152
3. Turismo y vivienda: viviendas de uso turístico	155
4. Ocio y patrimonio cultural: casas de apuestas y establecimientos emblemáticos	160
VI. Bibliografía	162

La gestión del personal interino en la Administración local: derechos y deberes

Luis GORDO GONZÁLEZ

Profesor Ayudante Doctor, Profesor Contratado Doctor (A.). Universidad Autónoma de Madrid

I. El personal al servicio de la Administración.....	166
1. Caracterización de las figuras de personal interino funcionario y laboral.....	167

	Pág.
2. El personal indefinido no fijo y los interinos de larga duración.....	169
3. Estructura del personal al servicio de la Administración	173
II. Derechos del personal interino	176
1. Derechos inespecíficos.....	178
1.1. Derecho a la libertad de expresión	179
1.2. Derecho a la intimidad y a la propia imagen: sistemas de videovigilancia y grabación de sonido.....	180
1.3. Derecho al secreto de las comunicaciones y a la intimidad	181
2. Derechos profesionales individuales.....	183
2.1. Derechos retributivos	183
2.2. Modificaciones temporales de la jornada: incapacidad temporal, permisos, excedencias y adaptación de la jornada	184
3. Derechos colectivos	189
III. La carrera profesional del interino: ¿cómo gestionar una plantilla de interinos?	190
1. Funciones de los interinos: especial referencia a los policías locales interinos...	191
2. La modificación de funciones del personal interino	195
2.1. La carrera profesional horizontal.....	195
2.2. La movilidad funcional horizontal: el cambio de puesto	196
2.3. La movilidad funcional vertical: ascensos.....	201
IV. Bibliografía	202

Los *Business Improvement Districts* (BID): un instrumento efectivo para la reactivación de la actividad económica urbana. Modificaciones legislativas necesarias para poder implantarlos en el ámbito local

María Luisa ESTEVE PARDO

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universitat de Girona

I. Introducción	206
II. Caracterización general de los <i>Business Improvement Districts</i>	208
1. Características distintivas de los BID.....	208
2. Aparición, desarrollo y expansión internacional	217
3. Evidencias	219
III. ¿Implantación de los BID en España?	222
1. Contextualización	222
2. Medidas legislativas necesarias	225
IV. Bibliografía	227

Los servicios públicos locales: calidad, externalización y control

José RAMA

King's College London

Anne-Marie REYNAERS

Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid

Carmen NAVARRO

Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid

Moneyba GONZÁLEZ MEDINA

Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid

I. La nueva gestión pública y la externalización de los servicios públicos	232
II. La calidad de los servicios públicos en España	236
III. La externalización en el nivel local: el caso español	241
IV. La remunicipalización en España.....	246
V. El seguimiento de los contratos de servicios externalizados	247
VI. Conclusiones.....	250
VII. Bibliografía	251

INFORMES SECTORIALES**Organización y régimen jurídico**

Silvia DÍEZ SASTRE

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	257
II. El régimen local, en general.....	257
III. Organización local	259
1. Cargos electos locales	259
2. Participación ciudadana	260
3. Administración instrumental.....	262
IV. Planta local	263
V. Entidades locales supramunicipales	264
VI. Competencias municipales	267
VII. Colaboración interadministrativa	269
VIII. Regímenes especiales	270

Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid

I. Normas municipales.....	273
1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación	273
2. Jurisprudencia sobre normas municipales	275
II. Acto administrativo.....	277
1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación.	277
2. Jurisprudencia sobre actos administrativos.....	278
2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control.....	278
2.2. Requisitos del acto administrativo	280
2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo	281
2.4. Eliminación del acto administrativo	283
III. Procedimiento administrativo	284
1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación	284
2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo	286

Contratación pública en la Unión Europea

Ana DE MARCOS FERNÁNDEZ

Profesora Contratada Doctora de la Universidad Autónoma de Madrid

I. Consideración preliminar.....	291
II. Exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/CE, de los servicios de arbitraje y conciliación y de representación legal.....	291
III. Sobre la imposición de límites en el ámbito de la subcontratación.....	294
IV. Sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la exclusión de una oferta económica presentada en un procedimiento de adjudicación de contratos públicos por no incluir de forma separada los costes de mano de obra.....	299
V. Necesidad de mantener la identidad jurídica y material entre el candidato preseleccionado y el candidato que presenta la oferta.....	302
VI. Bibliografía	304

Tributos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ

Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

Abogada e Investigadora en formación. Universidad Autónoma de Madrid

	Pág.
I. Introducción	307
II. Principios de ordenación de las haciendas locales.....	308
III. Ingresos de las haciendas locales	309
1. Ingresos tributarios	309
1.1. Impuestos.....	309
1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.....	309
1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas	313
1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.....	315
1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	317
1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Na- turalidad Urbana	318
1.2. Tasas.....	323
1.2.1. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público	324
1.2.2. Tasas por la prestación de servicios o realización de ac- tividades públicas	326
1.3. Contribuciones especiales.....	331
2. Otros ingresos	332
IV. Procedimientos tributarios en el ámbito local.....	334

Presupuestos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ

Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

Abogada e Investigadora en formación. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	339
II. Presupuestos locales y estabilidad presupuestaria	340
1. Novedades normativas.....	340
2. Novedades jurisprudenciales.....	341
3. Novedades doctrinales.....	343
III. El control externo de la actividad económico-financiera local.....	344
1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las enti- dades locales.....	344
1.1. Marco normativo en materia de fiscalización	344
1.2. Tribunal de Cuentas	345

	Pág.
1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid	349
2. Responsabilidad contable	351
2.1. Tribunal Supremo.....	351
2.2. Tribunal de Cuentas	353
3. Novedades doctrinales	360
 Medio ambiente urbano	
Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (Profesora Titular A.). Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. La COP 25 y las ciudades como factores principales en la lucha contra el cambio climático	363
1. La COP 25	363
2. La UE, motor de una mayor ambición. El Pacto Verde Europeo (<i>EU Green Deal</i>)	364
3. España: Declaración de la emergencia climática y ambiental	366
4. Perspectivas para 2020 y la irrupción de la pandemia de COVID-19	366
II. Normativa, estrategias y otras decisiones en materia de medio ambiente (2019) ...	369
1. Unión Europea.....	369
2. Derecho interno español	370
2.1. Ámbito estatal	370
2.2. Ámbito autonómico	370
3. Ayuntamiento de Madrid.....	372
III. Jurisprudencia	374
1. Presentación	374
2. Aguas continentales.....	375
2.1. Protección del agua de nitratos de origen agrario	375
2.2. Uso de suelos en zonas inundables.....	375
2.3. Condena al Reino de España por no aprobación de planes de demarcaciones en Canarias	376
2.4. Caudales ecológicos.....	376
2.5. Dragado del Guadalquivir	376
3. Residuos.....	377
3.1. Condición fin de residuo	377
3.2. Parque Tecnológico de Valdemingómez	377
3.3. UTE Las Dehesas.....	378
3.4. Vertederos	378
4. Ruido.....	378
5. Miscelánea	379

	Pág.
5.1. Participación pública y acceso a la justicia.....	379
5.2. Calidad del aire	380
5.3. Lobo	380
IV. Bibliografía	381
 Urbanismo y ordenación del territorio	
Sofía SIMOU	
<i>Asesora Secretaria de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales. Investigadora en el Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	383
II. Novedades normativas y aportaciones doctrinales.....	387
III. Novedades jurisprudenciales y desarrollos doctrinales.....	395
1. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional.....	395
1.1. El valor medioambiental de todo el suelo rural	396
1.2. Autonomía local y proyectos de interés insular o autonómico	396
1.3. Equidistribución y usos hoteleros	397
1.4. Expropiación forzosa y rutas senderistas	397
2. Planeamiento urbanístico y territorial.....	398
2.1. Usos turísticos y naturaleza jurídica de las Instrucciones aclaratorias que modifican la clasificación de usos	398
2.2. Plan especial de protección del medio natural y del paisaje	399
2.3. Nulidad del PGOU por omisión del informe preceptivo y vinculante en materia de telecomunicaciones.....	400
2.4. Personas con discapacidad y nulidad de la ordenanza reguladora de terrazas	400
3. VPO, ayudas para la modernización energética de viviendas y tasas munici- pales	401
4. Gestión urbanística	402
4.1. Obras y gastos de urbanización.....	402
4.2. Expropiación forzosa y valoraciones.....	403
5. Responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico.....	404
6. Disciplina urbanística.....	405
7. Impuestos sobre grandes establecimientos comerciales y sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana	406
8. Convenios urbanísticos	407
 Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal	
Julia ORTEGA BERNARDO	
<i>Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	409
II. Derecho de la competencia y actividades de los ayuntamientos	410

	Pág.
1. Cuestiones generales sobre Administraciones públicas y Derecho de la competencia.....	410
2. Libre competencia y Ordenanzas en materia de taxi	411
3. Servicios funerarios	412
III. Garantía de los servicios económicos que se prestan en el municipio por particulares.....	413
1. Servicios de pago del estacionamiento regulado por aplicación móvil	413
2. La ordenación de las VTC en el ámbito local	414
IV. Servicios públicos locales.....	414
1. Cuestiones sobre la extensión del concepto de servicio público conforme a la legislación vigente	414
2. Problemas relativos a la reinternalización de los servicios públicos	414
V. Actividad subvencional.....	417
VI. Iniciativa local en la actividad económica	418
 Bienes públicos y expropiación forzosa	
Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO	
<i>Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	419
II. Bienes públicos	419
1. Novedades normativas.....	419
2. Aportaciones doctrinales	422
3. Pronunciamientos judiciales	426
III. Expropiación forzosa.....	429
1. Novedades normativas.....	429
2. Aportaciones doctrinales	434
3. Pronunciamientos judiciales relevantes.....	437
 Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial	
Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO	
<i>Profesora Contratada Doctora (interina) de Derecho Administrativo. Universidad de Castilla-La Mancha</i>	
I. Introducción	444
II. Jurisdicción contencioso-administrativa	444
1. Desarrollos normativos.....	444
1.1. Regulación de los supuestos de suspensión del proceso contencioso-administrativo tributario	444
2. Jurisprudencia destacada	445
2.1. Actos impugnables e informes de vida laboral	445

	Pág.
2.2. Acceso a la jurisdicción y recurso de reposición.....	445
2.3. Acceso a la jurisdicción e inactividad de la Administración	446
2.4. Legitimación activa y obligados al pago de tributos locales en virtud de pacto o convenio.....	447
2.5. Legitimación activa y entes locales: impugnación del nombramiento de directores de centros educativos	447
2.6. Legitimación activa y entes locales: exigencia de cumplimiento de convenios administrativos.....	448
2.7. Ejecución de sentencias de demolición: identificación y emplazamiento de terceros de buena fe	449
2.8. Ejecución de sentencias de demolición: fijación de garantías para responder del pago de indemnizaciones a terceros de buena fe.....	450
2.9. Ejecución de sentencias de demolición: planes urbanísticos dictados para eludir su cumplimiento.....	450
2.10. Recursos frente a actos dictados en ejecución de sentencia.....	451
3. Desarrollos doctrinales	452
III. Responsabilidad patrimonial	454
1. Jurisprudencia destacada	454
1.1. Régimen de la responsabilidad por los daños agrícolas provocados por especies cinegéticas provenientes de zonas de seguridad de infraestructuras	454
1.2. Régimen de la responsabilidad por los daños provocados por especies de fauna silvestre	455
1.3. Plazo para reclamar responsabilidad patrimonial por secuelas derivadas de accidente o prestación sanitaria determinante de incapacidad laboral	456
1.4. Plazo para reclamar responsabilidad patrimonial por la anulación de licencias urbanísticas.....	456
1.5. Cesión a terceros de la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial contra la Administración	457
1.6. Límites de la acción directa en vía civil frente a las aseguradoras de la Administración sanitaria.....	458
1.7. Reparto interno de la responsabilidad entre las Administraciones corresponsables	459
2. Desarrollos doctrinales	460

Empleo público

María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR

Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid

Alfonso ESTEBAN MIGUEL

Doctorando en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid

	Pág.
I. Introducción	464
II. El estudio del empleo público	465
III. Cuestiones actuales sobre el personal que presta servicios en la Administración	467
1. El tratamiento jurisprudencial del personal interino y del personal indefinido no fijo	467
1.1. Novedades jurisprudenciales en torno a las condiciones de trabajo del personal interino y del indefinido no fijo.....	467
1.2. Las relaciones de interinidad inusualmente largas: la conversión en indefinido no fijo.....	469
1.3. Novedades jurisprudenciales en torno al cese de los funcionarios interinos.....	470
1.4. Controversias en relación con el nombramiento de agentes de la Policía Local en régimen de interinidad	471
2. La necesidad de motivación y justificación en el nombramiento y cese del personal de libre designación.....	472
3. Régimen jurídico del personal directivo de las entidades locales.....	473
4. Otros derechos del personal que presta servicios en la Administración: en especial el derecho a la compatibilidad	474
IV. Los instrumentos de gestión del empleo público	474
1. Las ofertas de empleo público: especial referencia al límite temporal para su ejecución.....	474
2. Novedades jurisprudenciales sobre los procesos de selección	476
V. Limitaciones salariales impuestas por la normativa presupuestaria	477
VI. Cuestiones laborales relacionadas con la prestación de servicios.....	478
1. La reversión de servicios públicos y la integración del personal subrogado	478
2. La utilización de medios propios para la prestación de servicios. Responsabilidad de la Administración matriz en las deudas con la Seguridad Social	480
VII. Cuarenta años de ayuntamientos democráticos.....	480

**ESTUDIO
INTRODUCTORIO**

Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*

Francisco VELASCO CABALLERO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

El régimen local español es tradicionalmente homogéneo, al menos desde los inicios del siglo XIX. Esta alta homogeneidad contrasta con la diversidad de regímenes locales en otros países, normalmente federales o descentralizados. Dada la enorme diferencia real que existe hoy entre los municipios urbanos y los rurales, también se puede plantear la conveniencia de mayor diferenciación jurídica. El posible contenido y alcance de esa mayor diferenciación se analiza en cinco órdenes: competencias y servicios; articulación de las distintas entidades locales municipales y supramunicipales; organización municipal interna; formas democráticas, y financiación. Las innovaciones más recomendables se encuentran en una atribución diferenciada de competencias y servicios; en la posibilidad de una tipología más abierta de entidades locales supramunicipales, y en un régimen de transferencias financieras estatales preferentemente dirigido a los municipios rurales.

Palabras clave: gobierno local; competencias municipales; servicios municipales; financiación local; sistema electoral local; provincias.

ABSTRACT

Spanish local government law has been traditionally homogeneous, at least since the beginning of the 19th century. This high homogeneity contrasts with the diversity of local laws in other countries, usually federal or decentralized. Given the enormous real difference that exists today between urban and rural municipalities, the convenience of greater legal differentiation should also be considered. The possible content and scope of this greater differentiation is analyzed in five orders: municipal competences and services; tiers of lo-

* Este estudio ha recibido financiación del programa de investigación e innovación «Horizonte 2020», de la Unión Europea, conforme al Grant Agreement núm. 823961 («LoGov»).

cal government; internal municipal organization; democratic procedures; and financing arrangements. The most recommended innovations are found in a differentiated attribution of competences and services; in the possibility of a more open typology of local supra-municipal entities; and in a state transfer scheme preferably aimed at rural municipalities.

Keywords: local government; local electoral system; local public services; tiers of local government; local authorities; local financial arrangements.

SUMARIO: I. HOMOGENEIDAD EN EL GOBIERNO LOCAL DE ESPAÑA.—II. ¿CÓMO INTRODUCIR DIVERSIDAD?—III. URBANIDAD Y RURALIDAD COMO EJES DE LA DIVERSIDAD MUNICIPAL.—IV. DIVERSIDAD JURÍDICA EN LOS MUNICIPIOS URBANOS: 1. Competencias y servicios municipales. 2. Organización interna. 3. Niveles de gobierno local. 4. Formas democráticas. 5. Financiación.—V. LOS MUNICIPIOS RURALES: 1. Ruralidad y despoblación: 1.1. Datos y causas de la despoblación. 1.2. Políticas demográficas florurales. 2. Singularización jurídica de los municipios rurales. 3. Competencias y servicios en los municipios rurales. 4. Organización municipal. 5. Planta local. 6. Régimen democrático. 7. Financiación.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. HOMOGENEIDAD EN EL GOBIERNO LOCAL DE ESPAÑA

1. En España, en la actualidad, el gobierno local es altamente *homogéneo*. En ello nos acercamos a otros países, tanto europeos (es el caso de Francia, Portugal o Bulgaria)¹ como latinoamericanos (es el caso de Colombia)² o incluso asiáticos (como China). Pero en una observación comparada también son identificables otros países cuyo sistema de gobierno local es mucho más *diverso*. Esto ocurre, sobre todo, en Estados federales, como Alemania, Estados Unidos o Canadá, donde cada Estado federado define su propio régimen local³ y donde, además, suele haber un margen considerable de autodiferenciación para cada entidad local.

2. La mayor o menor homogeneidad en el sistema de gobierno local de cada país resulta de muy diversos factores. Con frecuencia, *inercias históricas* de homogeneidad sobreviven a cambios constitucionales profundos. Este puede ser el caso de España. La

¹ Respectivamente: J.-B. AUBY, J.-F. AUBY y R. NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, 3.^a ed., Presses Universitaires de France, Paris, 2005, p. 43; P. COSTA GONÇALVES y A. R. MONIZ, «Local Government in Portugal», en Á.-M. MORENO (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012, pp. 505-532; A. VODENICHAROV, «Local Government in the Republic of Bulgaria», en Á.-M. MORENO, *Local government, op. cit.*, pp. 69-90.

² P. ROBLEDO SILVA, «El municipio en Colombia y las dificultades para su creación», en P. ROBLEDO SILVA, H. SANTAELLA QUINTERO y J. C. COVILLA MARTÍNEZ, *Derecho de las entidades territoriales*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp. 55-86 (esp. p. 59).

³ Para Alemania: M. BURGI, *Kommunalrecht*, 3.^a ed., C. H. Beck, München, 2010, p. 5. Para Estados Unidos: D. J. MCCARTHY, JR y L. REYNOLDS, *Local Government Law*, Thomson West, St. Paul, 2003, pp. 7-12. Para Canadá: A. SANCTON, *Canadian Local Government. An Urban Perspective*, 2.^a ed, Oxford University Press, Don Mills, 2015, p. 7.

racionalización territorial de España, que fue una preocupación ya en el *pensamiento ilustrado* de finales del Antiguo Régimen, finalmente se plasmó en la homogeneidad municipal y provincial que expresa la Constitución de 1812. La homogeneidad local que impulsa la Constitución de Cádiz es el punto de llegada de un largo proceso histórico. En él está muy presente el racionalismo propio de la modernidad. Y sobre todo, ya en la historia contemporánea, la idea liberal de igualdad y, directamente relacionada con ella, la construcción de la Nación.

3. Desde la Constitución de Cádiz los cambios constitucionales han sido múltiples, como también las formas de Estado y de gobierno. Pero la homogeneidad del gobierno local permanece como una nota dominante. De entrada —y esto es significativo— la *planta local* presenta una estructura muy estable. Si en 1813 se contaban unos 12.000 pueblos, y en el censo de 1842 la cifra era de 11.415⁴, hoy la cifra de municipios es de 8.131⁵. La cifra actual es sin duda inferior a la de 1842, pero no tanto como para mostrar un concepto distinto de municipio, respecto de los «pueblos de más de mil almas» a los que se refería la Constitución de Cádiz de 1812 (art. 310). De otro lado, la organización provincial de España es de 52 provincias en 1822 (Decreto LIX, de 27 de enero) y de 49 en 1833 (Real Decreto de 30 de noviembre)⁶, cifras casi idénticas a las 50 provincias actuales. Y si bien es cierto que la naturaleza misma de las provincias ha cambiado, pues hoy la diputación provincial ya no está sometida al jefe político estatal —ni al gobernador civil— la homogeneidad en la organización local de España sigue siendo la pauta. Esto es, el gobierno local supramunicipal se articula en toda España a través de provincias, con la excepción de las Comunidades Autónomas uniprovinciales y los territorios históricos vascos. En el mismo sentido, las funciones o competencias municipales son sustancialmente estables y homogéneos. Basta con comparar el actual art. 26.1 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) con el art. 216 del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 para comprobar que hoy, como entonces, todos los municipios soportan un listado mínimo y homogéneo de servicios obligatorios. Incluso ante la evidencia de que gran parte de los pequeños municipios, que son mayoría en España, carecen de toda capacidad de gestión propia.

II. ¿CÓMO INTRODUCIR DIVERSIDAD?

4. En este estudio se parte de la premisa de que la homogeneidad en el régimen jurídico municipal no se justifica *per se*. En otro tiempo, en los inicios del constitucionalismo contemporáneo, la uniformidad del régimen local sirvió a un doble objetivo político: la vinculación de todas las corporaciones municipales —sin distinción— a la

⁴ E. ORDUÑA REBOLLO, *Historia del Estado español*, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 412. *Vid.* también el informe *Variaciones de los municipios de España desde 1842*, INAP, Madrid, 2008, p. 4.

⁵ Datos a 1 de enero de 2020, conforme al Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es).

⁶ *Vid.* E. ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y Provincias*, FEMP-INAP-CEPC, Madrid, 2003, pp. 380 y 403.

ley parlamentaria; y la construcción de la Nación política, basada en la idea (liberal) de igualdad⁷. Pero estos objetivos políticos ya están hoy por completo cumplidos. La vinculación a la ley parlamentaria ya no está en discusión. Y la Nación ya no se asienta sobre la uniformidad jurídica, sino sobre la titularidad de la soberanía. Esto explica que *Estados nacionales inequívocamente parlamentarios*, como Reino Unido, Estados Unidos o Alemania, ofrezcan un nivel de diversidad jurídico-local considerable. Y desde luego superior a la de España. En este estado de cosas, y aun reconociendo el peso de las inercias históricas, puede plantearse abiertamente la oportunidad de introducir *mayor diversidad* en el régimen jurídico municipal. Por ejemplo, como se hace en este estudio, permitiendo una mayor diferenciación entre los municipios urbanos y los rurales.

5. Un posible aumento de la diversidad en el régimen municipal puede alcanzarse por dos vías hipotéticas: mediante *heterorregulación* (por leyes estatales o autonómicas) o por decisión de cada municipio, en ejercicio de su *autonomía*. A su vez, la heterorregulación puede ser mediante «leyes de carta» o *de caso único*, o mediante reglas diferenciadas para *grupos o tipos* de municipios.

6. En nuestro Derecho local ha primado, hasta ahora, una diversificación muy contenida del régimen local, y normalmente mediante *heterorregulación*. Esto es, leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas han regulado de forma diferenciada a algunos municipios o tipos de municipios. De entrada, la LBRL imponía un régimen común para todos los municipios (aunque con una previsión singular para Madrid y Barcelona: disposición adicional 6.^a). Esta unidad de régimen jurídico era y es lógica, teniendo en cuenta el carácter necesariamente *básico* de la legislación de régimen local (art. 149.1.18 CE y STC 214/1989). En principio, la diversificación de regímenes jurídicos, en el marco de la legislación básica estatal, debía tener lugar conforme a las leyes de cada Comunidad Autónoma.

7. Pero la realidad muestra que esa diversificación jurídica a escala autonómica ha sido muy limitada. Primero, porque la *garantía institucional de autonomía provincial* (art. 141 CE y STC 32/1981) dificulta opciones normativas alternativas para la articulación de los dos niveles básicos del gobierno local: el municipal y el supra o intermunicipal. Y segundo, porque la legislación estatal es, aunque formalmente básica, muy *extensa e intensa*, y por tanto con escaso margen para la diversificación autonómica. El Tribunal Constitucional ha consolidado esta uniformidad normativa estatal, permitiendo leyes básicas muy detalladas —comenzando por la propia LBRL⁸— y enjuiciando con rigor a las leyes autonómicas en alguna forma innovadoras respecto de la LBRL⁹.

⁷ Vid. al respecto, sobre la reconfiguración de los municipios en el tránsito del Antiguo Régimen al Estado contemporáneo: E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 1960, pp. 79-108 (esp. p. 91); A. NIETO, *Estudios históricos sobre administración y derecho administrativo*, INAP, Madrid, 1986, p. 97. Para los *Länder* alemanes: M. BURGI, *Kommunalrecht*, *op. cit.*, p. 19 § 3.

⁸ Así: STC 214/1989 y luego, entre las más señeras: SSTC 103/2013, 41/2016 y 111/2016.

⁹ Por ejemplo, sobre los órganos de gobierno de las sociedades mercantiles: STC 137/2028.