

---

# La planta local de España: criterios para la toma de decisiones

Francisco VELASCO CABALLERO  
*Director del Instituto de Derecho Local  
Universidad Autónoma de Madrid*

## RESUMEN

*En tiempos de crisis económica y de consolidación presupuestaria se vuelve a plantear la viabilidad de la planta local de España. Asumida la necesidad de este debate, se proponen algunas pautas metodológicas para que sea útil. Se parte de la premisa, en primer lugar, de que los diversos tipos de Administración local (municipios, entidades locales menores, comarcas, mancomunidades, consorcios locales, provincias, áreas metropolitanas, territorios históricos, islas) compiten por funciones y recursos económicos. Para determinar quién debe salir reforzado de esa competencia hay que atender a tres criterios constitucionales de legitimidad: la «centralidad» del municipio en la planta local, el principio democrático y la eficacia-eficiencia en el servicio al interés general. Cada uno de estos criterios permite la evaluación de cada tipo de Administración local. Al final, la legitimidad constitucional de cada Administración local resultará de la puntuación media que obtenga en cada una de las tres escalas.*

**Palabras clave:** legitimidad; organización territorial; Administración local; democracia local; municipios; comarcas; provincias; áreas metropolitanas.

## ABSTRACT

*The debate on the plurality and redundancy of local governments in Spain invariably resurfaces in times of economic crisis and budgetary consolidation. Assuming the necessity of this debate, I propose a series of methodological guidelines in order to render it useful. I begin by supporting the basic idea that the various types of local government (municipalities, parishes, counties, local consortia, provinces, metropolitan areas, territories, provinces, islands) compete for powers and economic resources. I go on to propose three legitimacy criteria, as embodied in the Constitution, to determine which type of local government should emerge stronger from this competition: «centrality» of the municipality within the*

*diversity of local governments; democracy; and efficiency regarding the general interest. These three criteria form a good basis for the evaluation of each type of local government. The constitutional legitimacy of each type of local government will result from the average score obtained in each of these three levels.*

**Keywords:** legitimacy; territorial organization; local government; local democracy; municipalities; districts; provinces; metropolitan areas.

**SUMARIO** <sup>1</sup>: I. EL DEBATE SOBRE LA PLANTA LOCAL EN EL CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA.—II. ORDENACIÓN DEL DEBATE SOBRE LA PLANTA LOCAL.—1. Fragmentación del poder sobre la planta local.—2. Perspectiva económica del debate.—3. Pluralidad de razones existenciales.—4. Utilidad de los modelos comparados.—5. Propuesta metodológica para el debate: Administraciones locales en competencia.—III. MEDICIÓN DE LA LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL.—IV. CENTRALIDAD CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.—V. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO COMO CRITERIO DE LEGITIMIDAD.—VI. EFICACIA Y EFICIENCIA EN EL SERVICIO AL INTERÉS GENERAL.—VII. RESULTADO: LEGITIMIDAD MEDIA DE CADA TIPO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.—VIII. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

## I. EL DEBATE SOBRE LA PLANTA LOCAL EN EL CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA

1. La estructura de la planta local de España, o de sus diversas Comunidades Autónomas, es una cuestión permanentemente abierta en nuestro Derecho local. De cuando en cuando se replantea la reducción del número de municipios <sup>2</sup>, propuesta ésta impracticable en un país —como España— de fuertes identidades locales. También se plantea, de cuando en cuando, la innecesariedad de algunas de las Administraciones supramunicipales (provincias, comarcas, consorcios, mancomunidades). Este debate se ha reabierto de forma abrupta en el último año. La crisis económica, y su solución política mediante *la reducción del gasto público*, han marcado la reapertura del deba-

<sup>1</sup> El presente trabajo fue entregado el 10 de abril de 2011.

Abreviaturas utilizadas: CAM: Comunidad Autónoma de Madrid; CE: Constitución española; EAA: Estatuto de Autonomía para Andalucía; EAAR: Estatuto de Autonomía de Aragón; EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña; EACyL: Estatuto de Autonomía de Castilla y León; EAIB: Estatuto de Autonomía de Illes Balears; EAM: Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; LALA: Ley de Autonomía Local de Andalucía; LBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local; LHL: Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales; LRLCyL: Ley de Régimen Local de Castilla y León; LRLCV: Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; TRLCA: Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón; TRLOCC: Texto Refundido de la Ley de Organización Comarcal de Cataluña; TRRL: Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Derecho local.

<sup>2</sup> Últimamente, por ejemplo: X. L. BARREIRO RIVAS, «Hacia una nueva estructura municipal», en R. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (dir.), *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, A Coruña, Netbiblo, 2009, pp. 3 y ss. (p. 17).

te. En 2010, la Fundación FAES (vinculada al Partido Popular) ha hecho público un estudio sobre la insostenibilidad del modelo territorial español<sup>3</sup>. El eje de la crítica está en las Administraciones autonómicas; pero también se aborda —siquiera de forma complementaria— la planta de la Administración local. Entre las sugerencias, una: la reducción relativa de las Administraciones territoriales. En este abrupto debate también ha participado el PSOE. Fundamentalmente mediante declaraciones intempestivas que cuestionan la existencia de la *Administración provincial*<sup>4</sup>. La respuesta institucional no ha tardado: la Fundación Democracia y Gobierno local (integrada por provincias e islas) ya ha respondido mediante un estudio centrado en las utilidades presentes y futuras de los entes locales intermedios<sup>5</sup>. Más recientemente el Parlamento vasco, por acuerdo de 3 de febrero de 2011, ha encargado a su Gobierno un estudio sobre posibles duplicidades e innecesariedades administrativas en aquella Comunidad Autónoma (lo que está en cuestión es la planta administrativa en general, incluyendo tanto a la Administración autonómica como a los territorios históricos y a los municipios). En resumen: hemos entrado, de forma precipitada y con perspectivas coyunturales, en el debate estructural sobre la organización territorial y local de España, y de cada una de sus Comunidades Autónomas.

2. Este nuevo debate no ha afectado, por ahora, al *Borrador de Anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local*, que en la actualidad elabora el Ministerio de Política Territorial. Aunque si el debate territorial avanza, sin duda que deberá incluir nuevos cambios. En la actualidad, el borrador no incluye un replanteamiento general sobre la planta local de España. Este resultado es, en parte, una *opción política propia* del Estado; y es, también en parte, el resultado natural de que el Estado *no dispone de competencia legislativa sobre el conjunto de la planta local*. En efecto: por un lado, el borrador sigue estrechamente conectado con el de 2005, y por tanto no contiene respuestas específicas a las nuevas inquietudes generales sobre la planta local; asume el mapa municipal actual (incluso la pervivencia de los municipios más pequeños e insostenibles) y admite la suplencia sistemática de los municipios más pequeños por medio de la asistencia y cooperación de las provincias e islas (art. 31 del borrador). Por otro lado, al margen de la proyectada regulación estatal quedan las entidades locales propias de algunas Comunidades Autónomas (art. 1.2 del borrador) y —en gran medida— las entidades locales funcionales, de creación municipal o provincial voluntaria (mancomunidades, consorcios). Y es que la limitación cierta de la competencia legislativa del Estado sobre régimen local (sobre todo, en relación con las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía,

<sup>3</sup> J. GONZÁLEZ-POMAR, M. GARCÉS SANAGUSTÍN y G. ELORRIAGA PISARIK, *Por un Estado autonómico racional y viable*, Madrid, FAES, 2010, pp. 29-32 y pp. 144 y ss. *Vid.* en [www.fundacionfaes.org/record\\_file/filename/2964/ESTADO\\_AUTONOMICO.pdf](http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/2964/ESTADO_AUTONOMICO.pdf).

<sup>4</sup> El Ministro de Fomento (vicesecretario general del PSOE) propuso, en el inicio del verano de 2010, la supresión de las Diputaciones provinciales. *Vid.*, por ejemplo, el diario *El Mundo* de 8 de junio de 2010.

<sup>5</sup> *Libro verde de los gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011. En la web [www.gobiernolocal.org/imagenes/actualidad/Libro\\_Verde.pdf](http://www.gobiernolocal.org/imagenes/actualidad/Libro_Verde.pdf).

Aragón e Illes Balears)<sup>6</sup> impide que el Borrador de Anteproyecto pueda extenderse más allá de las entidades locales constitucionalizadas (municipio y provincia, fundamentalmente). En resumen: la suma de una limitada competencia legislativa estatal sobre la planta local y la opción política del propio Estado (el mantenimiento del binomio municipio-provincia como eje de la planta local) traslada a cada una de las Comunidades Autónomas la tarea de acomodar la planta local de su territorio al nuevo debate sobre la sostenibilidad de la Administración local actual.

## II. ORDENACIÓN DEL DEBATE SOBRE LA PLANTA LOCAL

3. Ya he dicho que el nuevo debate sobre la planta local se ha abierto de forma abrupta. Y muy vinculado a los planes coyunturales de ahorro presupuestario. Ahora bien, una cosa es que el debate haya surgido de forma abrupta y otra que su desarrollo deba ser desordenado. El objeto de este estudio es, precisamente, ofrecer algunas pautas posibles a través de las cuales se pueda canalizar el debate jurídico y político sobre la planta local de España, incluso en tiempos de crisis económica. Con este ánimo, en primer lugar voy a formular algunas advertencias preliminares sobre el posible alcance del debate, y luego voy a proponer un sistema de evaluación comparativa de la legitimidad de los distintos tipos de Administraciones locales. Advierto ya desde el inicio que no pretendo ofrecer soluciones o alternativas a la planta local actual; sólo pretendo contribuir a que el debate de la planta local sea racional y ordenado.

### 1. Fragmentación del poder sobre la planta local

4. Como ya he advertido más arriba, siquiera de forma introductoria, *la planta local no es una decisión unilateral del Estado*. Más bien, la «planta local» es el resultado aditivo de múltiples decisiones normativas, todas ellas en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. El Estado, en virtud de su competencia legislativa básica *ex art. 149.1.18 CE*, puede *definir algunos elementos básicos de la planta local*. Fundamentalmente, puede regular la posición de las entidades locales constitucionalizadas (municipios, provincias e islas) en el conjunto de la planta local. Tratándose de una competencia básica, es claro que la regulación estatal puede condicionar —pero no cerrar o terminar— el régimen jurídico de esas entidades locales en cada Comunidad Autónoma<sup>7</sup>. Más intenso es el poder de definición de la planta local, por parte del

<sup>6</sup> F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de Fuentes*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2009, pp. 153-157. Este planteamiento merece algunas modulaciones tras la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña, aunque sigue siendo válido en sus líneas generales.

<sup>7</sup> En este sentido, también: E. ORDUÑA PRADA, «El municipio como marco relacional», en R. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (dir.), *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, A Coruña, Netbiblo, 2009, pp. 99 y ss. (p. 119).

Estado, a través de su competencia para definir el *sistema de financiación local*. En este caso, la competencia estatal es tendencialmente exclusiva —apoyada en el art. 149.1.14 CE («hacienda general») <sup>8</sup>— y permite diferenciar entre las entidades locales que pueden ser parcialmente financiadas con transferencias desde los presupuestos generales del Estado (es el caso de municipios y provincias) y las demás entidades locales. De hecho, actualmente una de las normas más determinantes de la planta local en España es la prohibición, *ex art.* 151.2 LHL, de que las comarcas (donde existan) accedan a recursos económicos procedentes de los rendimientos de los tributos estatales. Esta decisión financiera produce, como efecto, la separación casi radical entre provincias y comarcas. De otro lado, y de acuerdo con una jurisprudencia ya muy asentada, las demás entidades locales territoriales (comarcas, entidades locales menores) presentan una fuerte «interiorización» autonómica, por lo que quedan sustancialmente al margen de la regulación estatal (STC 214/1989, FJ 4). Por último, las demás entidades locales, *las instrumentales* (consorcios, mancomunidades, entidades metropolitanas) quedan en gran medida extramuros de la competencia estatal (salvo para someterlas a las reglas generales sobre las Administraciones públicas), aunque tampoco caen por completo en la esfera de regulación de las Comunidades Autónomas. Porque tanto la garantía constitucional de autonomía local (art. 137 CE) como diversas especificaciones estatutarias de esa garantía (autonomía de asociación, poder de autoorganización) <sup>9</sup> hacen recaer sobre los municipios (y en menor medida, sobre provincias e islas) un importante poder decisorio sobre la planta local «funcional» o «instrumental». En suma: el debate sobre la planta local debe hacerse bajo la premisa de que es una *suma de opciones políticas* —y no una simple decisión normativa del Estado— lo que puede modificar efectivamente la planta local de España. Y, ligado directamente a esto, la planta local *puede diferir notablemente* de una Comunidad Autónoma a otra.

## 2. Perspectiva económica del debate

5. El debate sobre la planta local se ha reabierto desde una perspectiva económica. En concreto, de *sostenibilidad presupuestaria* del gasto que generan las Administraciones públicas, en general, y las Administraciones locales, en particular. Esta orientación inicial del debate no es neutra. Refleja previas elaboraciones políticas y académicas que sitúan a la Administración pública en posición de residualidad y suplementariedad respecto del mercado <sup>10</sup>. Estos planteamientos se expresan fielmente en las políticas de desregulación, minimización de las tareas administrativas y, como males menores, externalización (ges-

<sup>8</sup> STC 233/1999, FJ 4.

<sup>9</sup> Claramente, mediante el reconocimiento del «derecho a asociarse» de los municipios: art. 87.2 EAC; art. 75.7 EAIB. Implícitamente, como parte de la autonomía de autoorganización: art. 91.3 EAA.

<sup>10</sup> Excelente explicación de esta propuestas doctrinales, en E. DESDENTADO DAROCA, *La crisis de identidad del Derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 73 y ss.

ción por contratistas) o gestión en competencia de las tareas públicas. En lo que hace al gobierno local, estos planteamientos políticos y académicos han tenido su ámbito de experimentación en diversos países anglosajones; fundamentalmente en el Reino Unido y en los Estados Unidos de América desde principios de los años ochenta. Después de veinte años de experimentación los resultados no son lo anunciado. En Estados Unidos se da hoy una fuerte tendencia selectiva a la república de servicios locales (*contracting back-in*), al menos en determinadas tareas<sup>11</sup>, y en el Reino Unido no hay evidencia empírica de que la *Compulsory Competitive Tendering* impulsada por los gobiernos conservadores haya conseguido mejor calidad y menor coste en los servicios locales (antes bien, los indicadores parecen mostrar lo contrario)<sup>12</sup>.

6. Aunque la *economía* es la raíz del nuevo debate sobre la planta local, es preciso romper —incluso desde la perspectiva económica— con la atención excluyente al *gasto público*. Primero, porque incluso desde la perspectiva económica del debate hay que preciar que las Administraciones locales no son sólo fuente de gasto, sino también motor de desarrollo económico. Está ya contrastado que las entidades locales están ejerciendo, de forma acelerada en el último decenio, una función esencial como agentes de desarrollo económico. Este papel ha sido reconocido reiteradas veces por la Comisión Europea, en el marco de la estrategia de crecimiento y competitividad de la Unión (agenda de Lisboa). También los estudios económicos de la OCDE vienen insistiendo en las políticas locales de infraestructuras y ordenación urbana como factores determinantes del crecimiento económico<sup>13</sup>. Luego: ni siquiera desde una perspectiva económica se puede sustentar en general y *a priori* la necesidad de reducción de la Administración local. Las propuestas de reducción de la planta local —incluso las basadas en planteamientos de coste neto— han de basarse en fundamentos analíticos de eficiencia y computar necesariamente las externalidades positivas y difusas que las entidades locales proyectan sobre el conjunto del mercado. En segundo lugar, aun atendiendo a la importancia de la perspectiva económica, hay que recordar que la planta local de un país define también su vertebración social y sus formas de convivencia. La estructura de planta local, más o menos extensa, tiene que ver con la aspiración democrática de autogobierno, y tiene que ver con la complejidad de los objetivos políticos de una comunidad. Así que: más o menos Administraciones locales no significa sólo mayor o menor gasto público. Significa, también, un tipo u otro de sociedad. Ciertamente no todas las Administraciones locales sirven con la misma eficacia y eficiencia al interés general. Y, en esa medida, en el debate sobre la planta local hay sitio para modificaciones estructurales importantes. Pero estas posibles opciones han de ponerse en relación con el tipo de sociedad al que se aspira.

<sup>11</sup> Por ejemplo, S. LAMOTHE, M. LAMOTHE y R. C. FEIOCK, «Examining Local Government Service Delivery Arrangements Over Time», en *Urban Affairs Review*, núm. 44, 2008, pp. 27 y ss.

<sup>12</sup> Vid. D. WILSON y Ch. GAME, *Local Government in the United Kingdom*, 4.ª ed., Palgrave, 2006, pp. 354 y ss.

<sup>13</sup> Así, en relación con la ciudad de Madrid: *OECD Territorial Review. Madrid, Spain*, 2007, p. 23.

### 3. Pluralidad de razones existenciales

7. Cada tipo de entidad local tiene su propia razón de existir. O, en otras palabras, no todos los tipos de entidades que integran la «planta local» responden a una misma idea, fin o razón. Cada tipo de Administración local presenta una *composición peculiar de razones existenciales*. En cada Administración local hay distintos porcentajes de *razón histórica* (o simple inercia), *identidad territorial* diferenciada, *utilidad* económico-administrativa y vinculación con concretos *partidos políticos*. Tenemos, entonces, que hay entidades locales con importante presencia histórica pre-constitucional (lo que ha determinado su institucionalización en la propia Constitución); es el caso de las provincias y los municipios. Hay, también, Administraciones locales cuya razón principal de existir es su fuerte identidad territorial; esto lo comparten las islas, las comarcas catalanas<sup>14</sup> y aragonesas y las entidades locales menores (allí donde existen)<sup>15</sup>. Otras Administraciones locales son propiamente funcionales: su razón de ser está, fundamentalmente, en su utilidad económica o administrativa; es el caso de las mancomunidades, de los consorcios y de las áreas metropolitanas. Por último, algunas Administraciones locales presentan una fuerte conexión partidocrática; este rasgo está más o menos presente en las provincias y en las comarcas aragonesas y catalanas. La pluralidad de razones existenciales, para los distintos tipos de Administraciones locales, avisa ya de cuál puede ser el papel de cada tipo de Administración en el debate sobre el conjunto de la planta local.

### 4. Utilidad de los modelos comparados

8. El debate sobre la planta local de España incorpora, de forma natural, modelos comparados de nuestro entorno político. Pero estos modelos sólo presentan verdadera utilidad argumental si se presentan en su propio *contexto*. Esto es, la forma de Estado (federal o descentralizada, unitaria), la existencia o no de identidades históricas o territoriales, la estructura geográfica del territorio y la tipología de asentamientos humanos. Así, por ejemplo, los interesantes datos contemporáneos sobre la reforma de la planta local danesa (la reciente fusión voluntaria de municipios) sólo pueden entenderse debidamente en el concreto contexto de un Estado pequeño, unitario y con fuerte población urbana<sup>16</sup>. Hecha esta advertencia, algunos países de nuestro entorno sí permiten extraer algunos datos relevantes y extrapolables sobre la planta local<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Art. 2.1 del Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Organización Comarcal de Cataluña (en adelante: TRLOCC).

<sup>15</sup> Su fuerte identidad, incluso histórica, en P. MENÉNDEZ, «Las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, 3.ª ed., Madrid, Lustel, 2011, pp. 1681 y ss. (p. 1682).

<sup>16</sup> Vid. P. E. MOURITZEN, *Reformar el gobierno local en Dinamarca: ¿cómo y por qué?*, Diputación de Barcelona, s/f. En la web [www.diba.es/innovacio/fixers/dinamarca2.pdf](http://www.diba.es/innovacio/fixers/dinamarca2.pdf).

<sup>17</sup> Los datos más relevantes a continuación están extraídos de: F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2010.



a) Un primer dato relevante y reiterado es la organización de la planta local territorial en *al menos dos niveles*: el municipal y el comarcal o provincial. La posición relativa de cada una de estas dos Administraciones locales es diferente en cada país, pero en todos está presente<sup>18</sup>. En Alemania, a los 12.303 municipios (*Gemeinde*) acompañan 313 *Kreise* (comarcas), aunque no todos los municipios están integrados en *Kreise*. En el Reino Unido el juego se da entre los municipios (*districts, boroughs*) y los condados (*counties*), aunque no todo municipio está incluido en condados. También, en Italia la planta local incluye dos niveles territoriales básicos: el municipio (8.109 *municipi*) y la provincia (actualmente, 110). Por fin, Francia basa su organización territorial local en los municipios (*communes*) en número muy abultado (36.783) y 100 departamentos (que hoy no son sólo Administración periférica del Estado sino también entidades locales «de gestión»)<sup>19</sup>. En algunos casos —aunque no en todos— la planta local incluye otras entidades locales territoriales, aunque con una relevancia secundaria. Así, en Alemania la planta local de cada *Land* se complementa, según los casos, con entidades locales inferiores al *Kreis*, los llamados «municipios de municipios» (*Gesamtgemeinde*), o con entidades locales de escala superior al *Kreis* (*Bezirke* en Baviera; *Landschaftsverbände* en Renania del Norte-Westfalia, o las *Landeswohlfahrtsverbände* de Baden-Württemberg, Hesse y Sajonia).

b) Un segundo rasgo destacable, en esta breve presentación metodológica sobre la planta local comparada, es el de la *legitimidad democrática directa* de todas las Administraciones locales territoriales. La regla es que tanto municipios como comarcas, provincias o áreas metropolitanas institucionalizadas (como la de Londres), se gobiernen por órganos y cargos de elección directa. La excepción a esto, según se verá, es precisamente España. En unos casos los *presidentes* de las entidades locales son de elección directa (alcaldes y presidentes de *Kreise* en la mayoría de los *Länder* alemanes; municipios y provincias italianas; autoridad metropolitana de Londres). Otras veces la elección de los presidentes es indirecta, por los concejales o electos comarcales o provinciales. Pero en todo caso son los ciudadanos quienes eligen directamente a sus gobernantes.

c) Por fin, en los distintos países de nuestro entorno la planta local territorial se acompaña de distintas *entidades locales instrumentales*. Con distintas denominaciones (*Zweckverbände* en Alemania; *syndicats de comunes* y *communautés de comunes* en Francia; *unioni di comuni* en Italia) estas entidades locales responden a la búsqueda de escalas de gestión más elevadas que la municipal o estrictamente comarcal. La presencia de estas entidades locales es muy asimétrica, y está directamente relacionada con el mayor o menor número de municipios, con la relevancia de las entidades territoriales intermedias (comarcas, provincias) y con la existencia o no de áreas metropolitanas institucionalizadas.

<sup>18</sup> Vid. una versión actual de datos en *Libro Verde...*, cit., pp. 23 y ss.

<sup>19</sup> B. PERRIN, «Réforme des collectivités locales: le souhaitable et le possible», en *Revue Administrative*, núm. 367, 2009, pp. 60 y ss. (p. 61).



## 5. Propuesta metodológica para el debate: Administraciones locales en competencia

9. Ya he dicho que cada tipo de entidad local presenta razones existenciales diferenciadas. Puede tener sentido *identificar* cuáles son estas razones existenciales. Pero es de escasa utilidad *evaluar* a una Administración local por sus razones fundacionales. En todo caso, y con independencia de por qué existe cada Administración local, lo cierto es que todas ellas están en competencia. En un contexto de recursos limitados (los recursos económicos y las funciones públicas son recursos escasos) *las Administraciones locales compiten entre sí*. Esta circunstancia resulta tanto más evidente en tiempos de crisis económica y consolidación presupuestaria. Sentada esta premisa (que las Administraciones locales están en competencia) resulta necesario identificar cuáles son los criterios o parámetros que informen de la mejor posición competitiva de cada *tipo* de Administración local, respecto de los demás. Pues del debate político sobre la planta local deben salir reforzadas aquellas entidades locales más competitivas. Como ya advertí más arriba, la evaluación competitiva no puede derivar de forma exclusiva de los datos sobre el coste neto de cada Administración pública. Que la comarca catalana del Maresme tenga un presupuesto de ingresos y gastos de 41.093.834 € para 2011 no dice nada *a priori* sobre la virtud de esa Administración local ni, por abstracción, de las comarcas catalanas en general. Ni siquiera comparando aquel presupuesto con el de la comarca de La Jacetania, en Aragón (5.921.343 €), o con el presupuesto de la Diputación de Soria (58.848.324 €) podemos llegar a conclusión alguna útil sobre la posición de las comarcas en el conjunto de la planta local. Y es que la valoración competitiva de las Administraciones locales debe tener en cuenta su coste neto. Pero de ninguna forma es éste el único indicador adecuado para medir la virtud de cada tipo de entidad local.

10. Como propuesta de ordenación racional, el debate político y jurídico sobre la planta local debe formarse con criterios o parámetros de *legitimidad*. Entendemos por legitimidad, siguiendo la categorización tradicional de Max Weber, la suma de una *justificación* para la existencia del poder público (en nuestro caso, la Administración local) y la *aceptación social* de esa justificación<sup>20</sup>. A partir de esa idea elemental de legitimidad se puede afirmar, en lo que hace a la planta local, que algunos tipos de Administración local son más o menos legítimos que otros; más o menos virtuosos que otros. Esta evaluación comparativa de legitimidad indicará, al menos tendencialmente, qué tipo de Administración local merece ser reforzada, y cuál no. Sin mucha dificultad se puede sostener que los criterios de legitimidad deben extraerse de nuestro *Derecho constitucional*, en tanto catálogo tendencialmente completo de criterios para el debate y la decisión política<sup>21</sup>. La

<sup>20</sup> M. WEBER, *Economía y sociedad*, 2.ª ed., traducida de la 4.ª ed. alemana (1964), México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 170; R. BAÑÓN y E. CARRILLO, «La legitimidad de la Administración pública», en R. BAÑÓN y E. CARRILLO (eds.), *La nueva Administración pública*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 51 y ss. (p. 52).

<sup>21</sup> El fundamento metodológico de la legitimidad sobre el que descansa el presente estudio, en F. VELASCO CABALLERO, «The legitimacy of the Administration in Spain», en M. RUFFERT (ed.), *Legitimacy in European Administrative Law. Reform and Reconstruction*, Groningen, Europa Law Publishing, 2011, pp. 81 y ss.

Constitución agrupa y vertebra criterios diversos de legitimidad de la Administración, frecuentemente opuestos en la doctrina académica. Por supuesto que la valoración de costes tiene cabida en los parámetros constitucionales para medir la legitimidad de las Administraciones locales (luego veremos que a través del mandato constitucional de eficiencia). Pero nada autoriza a alterar el orden de las cosas y sublimar el análisis de costes sobre el conjunto del orden constitucional. Dicho esto, es evidente que la Constitución contiene múltiples criterios axiológicos y políticos para evaluar a las Administraciones públicas. Ahora bien, si de lo que se trata es de una evaluación comparativa de los distintos tipos de Administración local, la Constitución contiene, a mi juicio, tres criterios. Enseguida lo vemos.

### III. MEDICIÓN DE LA LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL

11. Tres son, a mi juicio, los criterios o parámetros constitucionales relevantes en relación con la planta local: la *opción constitucional primaria a favor del municipio*, como eje de la planta local (arts. 137, 140 y 141); el *principio democrático* (arts. 1.1 y 140 CE), y la *eficacia y eficiencia* de toda Administración local en el servicio al interés general (arts. 103.1 y 31.2 CE). Estos criterios constitucionales pueden ser formulados como escalas complementarias para medir la legitimidad de cada *tipo* de Administración local. Cada tipo de Administración local, vista a partir de su configuración normativa, puede recibir una calificación numérica (por ejemplo, del 1 al 10) en los tres criterios o magnitudes seleccionados. De forma tal que la legitimidad final de cada *tipo* de Administración local será el resultado sumativo de la calificación que obtenga en cada una de las tres escalas<sup>22</sup>. Según esta propuesta, la legitimidad constitucional de cada tipo de Administración local (LC) sería la suma de la puntuación obtenida en cada una de las tres escalas de legitimidad: «centralidad del municipio» (CM), democracia (D) y eficacia-eficiencia en el servicio al interés general (EE). Las puntuaciones obtenidas por cada tipo de Administración local en estas tres escalas, una vez sumadas y divididas entre tres, cuantificarán el nivel final de legitimidad constitucional de cada tipo de Administración local. Expresado en una sencilla fórmula:

$$\text{Legitimidad constitucional (LC)} = \frac{\text{CM} + \text{D} + \text{EE}}{3}$$

12. El manejo de esta formulación cuantitativa de la legitimidad, expresada en términos matemáticos por simple utilidad argumental, precisa de algunas advertencias.

a) La primera es que la fórmula de la legitimidad presume la *existencia legítima* de cada tipo de Administración local. O, en otras palabras, la fórmula de la legitimidad

<sup>22</sup> Este planteamiento de la «legitimidad media» de la Administración, en F. VELASCO CABALLERO, «The legitimacy...», cit., p. 92.

no sirve en sí misma para determinar la inconstitucionalidad de un concreto tipo de Administración local. La fórmula cuantitativa de la legitimidad es más bien relacional: sirve para expresar *de forma comparativa* cuál es el grado o nivel de legitimidad constitucional de una Administración local, respecto de las demás con las que convive y compite. Por tanto, la fórmula de la legitimidad sirve sólo para medir la *calidad* o nivel de optimización constitucional de cada tipo de Administración local, no su licitud constitucional (validez). Por eso, la fórmula de la legitimidad no ofrece resultados binarios (constitucionalidad *versus* inconstitucionalidad) sino grados (más o menos legitimidad constitucional comparada).

b) El hecho de que algunas entidades locales (provincias, municipios e islas) estén garantizadas directamente por la Constitución no las excluye del triple test de legitimidad constitucional. La garantía constitucional de existencia (de provincias, municipios e islas) afirma, sin duda, que todas esas entidades locales gozan de legitimidad constitucional *suficiente o mínima*. Y por lo mismo, su supresión, como tipos administrativos abstractos, está vedada tanto a los Estatutos de Autonomía como a las leyes (del Estado y de cada Comunidad Autónoma). Éste es el núcleo argumental de la jurisprudencia constitucional desde la STC 32/1981 hasta hoy. Ahora bien, una cosa es que un tipo de Administración local disfrute directamente de legitimidad constitucional *mínima o suficiente* y otra que, en su concreta configuración estatutaria o legal, haya alcanzado un *nivel medio, alto e incluso óptimo* de legitimidad constitucional. Para esta segunda valoración será necesario someter a cada tipo de Administración local constitucionalizada al triple test de legitimidad (servicio al municipio, democracia, eficacia y eficiencia). Y bien puede ocurrir, entonces, que un tipo constitucional de Administración local, aun gozando de legitimidad constitucional *suficiente o mínima* para su pervivencia, no goce de una legitimidad constitucional *elevada* (y por tanto no se encuentre en una buena posición competitiva para el reparto de funciones y recursos).

c) El test de legitimidad constitucional *no se refiere sólo a las entidades locales constitucionalizadas* (municipios, provincias e islas). También las comarcas, veguerías, mancomunidades, consorcios, parroquias, cuadrillas o entidades metropolitanas pueden ser sometidos al triple test de legitimidad constitucional. De hecho, la mayoría de los *tipos* de Administración local no gozan de garantía constitucional directa. Algunos están simplemente previstos en la Constitución (las «agrupaciones de municipios» distintas de la provincia a que se refiere el art. 141.3 CE). Y la mayoría son de creación o configuración legal (mancomunidades, consorcios, aéreas metropolitanas, comarcas, etc.). Aunque estas entidades locales no son de existencia necesaria (son disponibles para los estatutos de autonomía y para las leyes), lo cierto es que, a partir de su configuración normativa concreta, *pueden resultar altamente legítimas* (en términos constitucionales). Esto es, estas entidades no garantizadas en la Constitución bien pueden optimizar la viabilidad de los municipios, satisfacer adecuadamente el principio democrático y resultar muy eficaces y eficientes en su servicio al interés general. De esta manera, y como simple hipótesis, las entidades locales no constitucionalizadas pueden superar en nivel de legitimidad cons-

titucional a las entidades locales necesarias. En otros términos: aunque la mayoría de las entidades locales son creación de la ley, la forma en que la ley las regula puede ser óptima desde el punto de vista constitucional.

d) La fórmula de la legitimidad propuesta es —obviamente— tanto objetable como mejorable. Se podría objetar la contingencia o incluso arbitrariedad de los tres criterios seleccionados (centralidad del municipio, democracia, eficacia y eficiencia). También se podría cuestionar la importancia relativa de los tres criterios propuestos (esto es, si verdaderamente son criterios comparables los propuestos, sobre todo el principio democrático y la eficacia-eficiencia de cada tipo de Administración local). Se puede cuestionar, incluso, que las tres escalas deban ir de 0 a 10 puntos. Asumo de antemano todos estos posibles reparos. La utilidad de la fórmula de la legitimidad propuesta no es su ilusorio carácter exacto. Su utilidad está en que expresa de forma sintética el *método ponderativo* que debe guiar la adopción de decisiones políticas (y por tanto normativas) en un sistema normativo tendencialmente completo de valores y principios (la Constitución)<sup>23</sup>. La fórmula de la legitimidad viene a decir, de forma sencilla, que la valoración constitucional de un concreto tipo de Administración local depende de tres variables (no de una sola). Que un tipo legal de Administración local puede ser poco valioso conforme a un criterio (puntuar poco en una de las escalas) y aún así ser medianamente legítimo si puntúa alto en las otras dos escalas. Así, por ejemplo, un tipo de entidad local con elección indirecta de sus cargos recibe baja calificación en la escala de la democracia; pero si sirve eficazmente a los municipios (no compite con ellos) recibe alta calificación en otra escala (la de la centralidad del municipio), y si, además, aquel tipo de Administración local realiza funciones socialmente importantes y actúa con eficacia y poco gasto, recibe también buena puntuación en la tercera escala (escala de la eficacia-eficiencia). De esta manera, un tipo de Administración local no tiene por qué puntuar alto en las tres escalas de legitimidad. Pero si puntúa bajo en una, necesariamente ha de puntuar alto en las otras dos. En otro caso el resultado sumatorio final será de baja legitimidad y, con ello, de fragilidad comparativa respecto de otros tipos de Administración local más legítimos (mejor evaluados).

e) Por último, y de forma muy concisa, hay que advertir también de que la legitimidad, como juicio racional, no se refiere sólo al objeto considerado (en nuestro caso, los tipos de Administración local), sino también a la *percepción social* de esa legitimidad. De ahí que la valoración de las regulaciones legales haya de incorporar no sólo elementos axiológicos objetivos (los que provee el propio ordenamiento jurídico) sino también indicadores sobre la percepción social sobre cada tipo de Administración local (sobre lo que hace, a quién sirve con su actividad, y con cuánto coste lo hace). Esta doble perspectiva obliga al manejo simultáneo de dos tipos de datos y dos técnicas académicas: hermenéutica jurídica y análisis social.

<sup>23</sup> La utilización de funciones matemáticas al servicio de la técnica ponderativa, en E. HOFMAN, *Abwägung im Recht*, Mohr Siebeck, 2007, pp. 398 y ss. Entre nosotros, el excelente trabajo de G. DOMÉNECH PASCUAL, «Principios jurídicos, proporcionalidad y análisis económico», en L. ORTEGA y S. DE LA SIERRA, *Ponderación y Derecho administrativo*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2009, pp. 158 y ss.

#### IV. CENTRALIDAD CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

13. La Constitución contiene una opción primaria y elemental sobre la planta local: la centralidad del municipio en el conjunto del sistema territorial local. La centralidad municipal resulta con claridad tanto de su regulación directa (art. 140 CE) como, indirectamente, de la regulación de las provincias, que son «agrupaciones de municipios» (art. 141.1 CE), y de la simple previsión de otras entidades locales, que también resultan necesariamente de la «agrupación de municipios» (art. 141.3 CE). Luego el municipio es el eje de la planta local. Y las demás entidades locales giran a su alrededor. Esta conclusión constitucional se refuerza, incluso, en los Estatutos de Autonomía, en los que se enuncia directamente el carácter de «entidad local básica» que corresponde al municipio (arts. 86.1 EAC, 91.1 EAA, 82.1 EAAr, 44.1 EACyL, 75.1 EAIB).

14. Sentado que la centralidad del municipio es un criterio constitucional directo, los demás tipos de Administración local necesariamente definen su legitimidad por su posición relativa respecto del municipio. Así, en este primer criterio o escala, el municipio gozaría, sin más, de la máxima valoración posible (10 sobre 10). A partir de ahí, las demás entidades locales serán más o menos legítimas —en esta escala— en función de su utilidad, vicaralidad o vinculación al municipio. Con este criterio, y en términos relativos, se puede afirmar lo siguiente:

a) Con carácter general, las entidades locales *creadas voluntariamente* por los municipios son más valiosas (en términos relativos) que las entidades locales de creación local. Esto es, los consorcios voluntarios (art. 87.1 LBRL), las mancomunidades (art. 44.1 LBRL) o incluso las posibles comarcas en Castilla y León (art. 46.1 EAC-L) son, todos ellos, tipos normativos abstractos de Administración local en principio más legítimos —en la escala de centralidad municipal que manejamos— que las comarcas o entidades instrumentales creadas directamente por Ley (y no por voluntad municipal). Es el caso de las comarcas catalanas<sup>24</sup> o aragonesas<sup>25</sup>, de la comarca de El Bierzo<sup>26</sup> (art. 46.3 EAC-L), de las nonatas comarcas asturianas<sup>27</sup> o del Área Metropolitana de Barcelona<sup>28</sup>. Dicho esto, la legitimidad de las entidades locales voluntarias presenta algunas diferencias notables dentro de cada tipo concreto. Véanse en esta clave, por ejemplo, las *mancomunidades municipales* con múltiples funciones que, como las re-

<sup>24</sup> Actualmente, Decreto legislativo catalán 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Organización Comarcal de Cataluña (en su anexo se contiene directamente el listado de las comarcas catalanas).

<sup>25</sup> Actualmente: art. 6 del Decreto legislativo aragonés 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón (en adelante: TRLCA).

<sup>26</sup> Creada ya por Ley castellano-leonesa 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la comarca del Bierzo (ley luego modificada sustancialmente por la reciente Ley castellano-leonesa 17/2010, de 20 de diciembre).

<sup>27</sup> Art. 3 de la Ley asturiana 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula procedimiento de creación de comarcas en el Principado de Asturias.

<sup>28</sup> Recientemente creada por la Ley catalana 31/2010, de 3 de agosto.

cientes «mancomunidades integrales» de Extremadura<sup>29</sup>, tienden a sustituir —más que a complementar— a los municipios. Y por eso, desde esta perspectiva, las «mancomunidades integrales» reciben peor valoración relativa que las mancomunidades de objeto funcional limitado. De la misma manera, prestando atención a la legislación autonómica concreta sobre mancomunidades, se pueden valorar diferenciadamente aquellas mancomunidades verdaderamente voluntarias y aquellas otras que resultan indirectamente impuestas a los municipios (mediante discriminación positiva de su financiación, por la Comunidad Autónoma)<sup>30</sup> o donde la regulación legal facilita la asociación pero dificulta la separación del municipio respecto de la mancomunidad. Con los mismos parámetros, los *consorcios locales voluntarios* pueden recibir distinta valoración, en la escala de la «centralidad municipal», en función de que agrupen sólo a representantes de entidades locales o también a organizaciones económicas y sociales o a otras Administraciones locales (por ejemplo, consorcios integrados por municipios y su provincia). En el caso de que el consorcio integre a Administraciones públicas no-locales (previsto en el art. 87.1 LBRL y, entre otras leyes autonómicas, en el art. 108 LRLCV) ya no estaríamos hablando siquiera de una Administración local, sino de una forma de Administración mixta ajena a la planta local<sup>31</sup>. También quedan fuera de evaluación, por no ser propiamente entidades locales, las demarcaciones comarcales instrumentales en algunas Comunidades Autónomas (para el cumplimiento de tareas autonómicas)<sup>32</sup> o las organizaciones autonómicas al servicio de los municipios, pero no gobernadas por éstos (es el caso de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística de Galicia)<sup>33</sup>. Por último, en lo que se refiere a las *entidades locales menores*, habrá que estar a cada Comunidad Autónoma, pues las distintas leyes autonómicas de régimen local atribuyen el poder de creación, diferenciadamente, unas veces al propio ayuntamiento y otras veces al Gobierno autonómico<sup>34</sup>, y amplían más o menos el control del ayuntamiento sobre sus entidades descentralizadas<sup>35</sup>.

<sup>29</sup> Art. 3.2 de la Ley extremeña 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura.

<sup>30</sup> Es el caso de las mancomunidades integrales extremeñas (art. 51.5 de la Ley extremeña 17/2010), de las «mancomunidades de interés comunitario» (art. 31 de la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia), o de las mancomunidades «de interés preferente» conforme al art. 107 de la Ley valenciana 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana (en adelante: LRLCV).

<sup>31</sup> Parcialmente otra opinión, en J. FERREIRA FERNÁNDEZ, «Los consorcios del sector público autonómico: naturaleza y características», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 310, 2009, pp. 169 y ss. (p. 183).

<sup>32</sup> Así, las delimitadas conforme a la Ley gallega 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal, que son más un ejemplo de Administración mixta que de Administración local.

<sup>33</sup> Decreto gallego 213/2007, de 31 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística de Galicia. A esta agencia se adhieren voluntariamente los municipios que, por insuficiencia de medios técnicos, no pueden ejercer sus competencias de disciplina urbanística (art. 9). Aunque en el Consejo ejecutivo de la Agencia hay participación de los municipios adheridos, ésta es siempre minoritaria (art. 14).

<sup>34</sup> *Vid.* las diferencias en varias leyes: art. 63.1 y 2 de la Ley valenciana 8/2010, de Régimen Local; art. 116 de la Ley andaluza 5/2010, de Autonomía Local.

<sup>35</sup> P. MENÉNDEZ, «Las entidades locales...», cit., p. 1690.



b) La «centralidad» del municipio en la planta local también se puede evaluar a partir de la *definición competencial de las demás entidades locales*. Cuanto más acusada es la función complementaria o suplementaria de una Administración local (respecto del municipio como eje de la planta local), mayor es su legitimidad constitucional. Esto supone una alta legitimidad (conforme al criterio constitucional de la «centralidad municipal») de aquellas Administraciones locales cuyo núcleo competencial consiste, precisamente, en la asistencia a los municipios. Es el caso de las provincias, conforme al actual art. 36.2 LBRL y, en menor medida, de las comarcas aragonesas (en la medida en que buena parte de sus competencias son materiales, resultantes de la descentralización de la Comunidad Autónoma)<sup>36</sup> y de las comarcas catalanas. Menos valiosas son, conforme a este criterio, las *mancomunidades* municipales, en la medida en que no asisten a los municipios para el ejercicio de sus competencias, sino que simplemente los sustituyen. Esta conclusión también podría extenderse a los consorcios locales y a las entidades metropolitanas (como el Área Metropolitana de Barcelona). Pues, pese a lo que a veces enfatizan las leyes (como el art. 121.3 de la Ley gallega 5/1997), es difícil imaginar un área metropolitana que no limite o afecte a las competencias de sus municipios. Por último, la legitimidad de las *entidades locales menores* (o, eufemísticamente, «de ámbito territorial inferior al municipio») depende de que sus competencias queden más o menos definidas en las leyes autonómicas: cuando la Ley define detalladamente las competencias inframunicipales, se devalúa la centralidad constitucional del municipio. En cambio, cuando el elenco funcional de estas entidades las decide cada municipio, su legitimidad constitucional resulta reforzada<sup>37</sup>.

## V. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO COMO CRITERIO DE LEGITIMIDAD

15. Es una afirmación generalmente aceptada que el principio democrático es el criterio central de legitimidad de la Administración pública<sup>38</sup>. Ocurre, sin embargo, que el principio democrático actúa en nuestro orden jurídico en *dos niveles*. En primer lugar, como fundamento de la propia Constitución. Y en segundo lugar, como criterio de legitimidad de todo poder creado, autorizado o definido por la Constitución (art. 1.1 CE).

<sup>36</sup> A. EMBID IRUJO, «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20, 2002, pp. 83 y ss. (pp. 85 y 100). Esto no quita para que las comarcas actúen también como entidades locales de asistencia o suplencia a los municipios pequeños [R. SALANUEVA, «Organización territorial», en A. EMBID IRUJO (dir.), *Derecho Público Aragonés*, 4.ª ed., Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2008, pp. 345 y ss., p. 368]. *Vid.* el art. 9 TRLCA y, sobre todo, el Decreto del Gobierno de Aragón 4/2005, de 11 de enero, sobre transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a las comarcas.

<sup>37</sup> Compárese, en este sentido, el art. 57 de la Ley valenciana 8/2010, que incluye un listado fijo de competencias propias de las entidades menores, y el art. 116.3.b) de la Ley andaluza 5/2010, que deja a cada municipio la configuración de las competencias de las «entidades locales autónomas».

<sup>38</sup> Por todos: H. H. TRUTTE, «Die demokratische Legitimation der Verwaltung», en W. HOFFMANN-RIEM, E. SCHMIDT-ASSMAN y A. VOSSKUHLE (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, München, C. H. Beck, 2006, pp. 307 y ss.



En este segundo nivel el principio democrático ya no es el único criterio de legitimación del poder público, sino que actúa en paralelo con otros principios (valores, bienes) constitucionales. En este estudio se toma en consideración esta segunda dimensión del principio democrático, como un criterio principal (aunque no único) de legitimidad de los distintos tipos de Administración local. Sentada esta premisa, el criterio democrático es de sencilla formulación como parámetro de legitimidad local: es más legítimo aquel tipo de Administración local que más directamente sirve al principio democrático.

16. Sin ánimo de terciar en un debate teórico inabarcable<sup>39</sup>, y a los efectos argumentales de este estudio, se pueden enunciar dos elementos centrales del principio democrático: el *carácter representativo* (con o sin sufragio directo) de los órganos de gobierno de una comunidad política, y la responsabilidad o «dación de cuentas» de los cargos electos ante su comunidad política (*accountability*). A partir de estas dos notas existenciales del principio democrático, otros elementos relevantes pueden determinar la *calidad* —aunque no propiamente la existencia— de una forma de gobierno democrática (la transparencia, las formas de participación ciudadana, la estructura también democrática de los partidos o la existencia de derechos fundamentales de expresión)<sup>40</sup>. Sentado lo anterior, dos son los ámbitos normativos fundamentales a los que atender para calificar el nivel democrático de las Administraciones locales: las leyes que regulan el sistema de provisión de los cargos de gobierno, y las leyes de atribución de competencias a las distintas Administraciones locales.

17. Diversas leyes —no sólo las electorales— disponen la forma de elección o selección de los cargos de gobierno en las Administraciones locales. Aquí la diferencia es notoria entre las Administraciones públicas cuyos cargos de gobierno son de elección popular (directa o indirecta) y las Administraciones públicas cuyos cargos de gobierno son designados por otras Administraciones locales.

a) Para los municipios, y siguiendo el mandato del art. 140 CE, la elección de los concejales es *directa* (art. 179 LOREG). También es directa la elección de los consejeros insulares, en los cabildos canarios (art. 201 LOREG) y en los consejos insulares baleares (art. 64.1 EAIB), así como de los diputados forales, en los territorios históricos vascos (art. 37.5 EAPV). En las entidades locales menores es de elección directa el cargo personal ejecutivo (alcalde pedáneo u otro) e indirecta la elección de la «junta vecinal» o similar [art. 45.2.b) LBRL y art. 199 LOREG]<sup>41</sup>. Contrastan con todas estas entidades locales, que presentan alguna forma de elección directa, aquellas otras Administraciones locales territoriales de *elección indirecta* pura. Es el caso de las provincias, donde los diputados provinciales son de *elección indirecta* (por los partidos, en función de los resultados electorales en los distintos municipios de la provincia: art. 204 LOREG), y también es el caso de las comarcas aragonesas (con sistema de elección indirecta de los vocales próximo al provincial: art. 46 TRLCA), de las comarcas catalanas (también de

<sup>39</sup> Los matices, en F. REQUEJO, *Las democracias*, 2.ª ed., Barcelona, Ariel, 2008, pp. 152 y ss.

<sup>40</sup> R. DAHL, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999, pp. 97 y ss.

<sup>41</sup> Más precisiones, en P. MENÉNDEZ, «Las entidades locales...», cit., p. 1690.

elección indirecta de los vocales, aunque parcialmente diferente de la aragonesa: art. 21 TRLOCC), de la comarca de El Bierzo (art. 12 de la Ley castellano-leonesa 1/1991) y del área metropolitana de Barcelona (art. 6 de la Ley catalana 31/2010). En términos relativos, el criterio de legitimidad democrática habla favorablemente de aquellas Administraciones locales territoriales cuyos órganos de gobierno son de elección directa (municipios, islas, territorios históricos, en parte también las entidades locales menores) respecto de los que son de elección indirecta (provincias, comarcas aragonesas y catalanas, área metropolitana de Barcelona).

b) En las *Administraciones locales instrumentales*, los cargos de gobierno se designan por sus Administraciones territoriales. Son los municipios quienes designan (de entre sus concejales) sus representantes en el órgano de gobierno de cada mancomunidad (arts. 44.2 LBRL, 101.1 LRLCV y 36.3 LRLCyL). Son los municipios y provincias quienes designan sus representantes en consorcios locales (en este caso, junto a otros posibles representantes de organizaciones sociales y económicas: art. 87.1 LBRL)<sup>42</sup>. En estos casos la legitimidad democrática es *indirecta*. Esa legitimidad indirecta puede generar, sin duda, cierta eficiencia gerencial<sup>43</sup>, pero desde el punto de vista democrático es una minusvalía. En forma distinta a la legitimidad democrática indirecta de provincias y comarcas, pero similar en sus efectos. Lo relevante, desde el punto de vista de la legitimidad democrática, es que los cargos de gobierno de una Administración local sean de elección directa —por los ciudadanos— o indirecta (por mediación de otro sujeto, sea éste un partido u otra Administración pública). Es cierto que, conforme al criterio legitimador de la «centralidad municipal» (*supra* § 13), es más valiosa la elección indirecta por un municipio que por la organización de un partido político. Pero en términos de principio democrático ambas formas de elección indirecta son inferiores en valor —por igual— respecto de la elección directa<sup>44</sup>. Alguna matización se podría introducir en la comparación entre mancomunidades y consorcios locales (desde la perspectiva de la legitimidad democrática). La posible participación de organizaciones económicas y sociales en el gobierno de los consorcios (art. 87.1 LBRL) devalúa la legitimidad democrática de este tipo de Administración local. Pues la participación de sujetos no electos en el gobierno del consorcio, por mucho que puedan representar ciertos intereses locales, supone una desviación de la línea directa de conexión entre electores y electos. Esta devaluación democrática también se da en consorcios locales participados por provincias o comarcas, junto a municipios. Pues dado que la provincia y la comarca disfrutan de legitimidad democrática limitada (por la elección indirecta de sus órganos de gobierno), esa menor legitimidad democrática se traslada también a la Administración local en la que participan.

**18.** La legitimidad democrática de una Administración no sólo resulta del régimen de provisión o elección de sus órganos de gobierno. También resulta de cuáles sean

<sup>42</sup> E. NIETO GARRIDO, *El consorcio administrativo*, Barcelona, Cedecs, 1997, p. 71.

<sup>43</sup> Así: A. SÁNCHEZ BLANCO, *Organización intermunicipal*, Madrid, Iustel, 2006, p. 121.

<sup>44</sup> Similar, para Alemania, M. BURGI, *Kommunalrecht*, München, C. H. Beck, 2010, p. 281.

sus *competencias*. Una deficiente distribución de competencias, entre los distintos tipos de Administración local, no es sólo un problema de eficacia y eficiencia administrativa sino también una disfunción democrática. Por principio, cuando una Administración local es competente sobre asuntos que no coinciden con *su propia escala territorial* se está produciendo un déficit democrático. Así, una Administración local de ámbito territorial amplio (comarcal, metropolitano o provincial) que decide o actúa en asuntos de escala muy local (asuntos propios de cada pueblo o ciudad) está determinando que muchos ciudadanos ajenos a un concreto pueblo o ciudad (todos los de la comarca o provincia) decidan sobre los asuntos de esa concreta localidad. Esto es: ciudadanos no afectados por ciertas decisiones (porque no residen en una concreta localidad) deciden sobre ella. Este planteamiento es un traslado, al ámbito local, de la ya conocida «*West Lothian Question*» (o sea: por qué un diputado escocés en el Parlamento británico puede votar una propuesta que afecta sólo a ciudades inglesas, siendo así que las leyes para las ciudades escocesas las aprueba el Parlamento escocés). Esta comprensión de las competencias locales en clave de legitimidad democrática exige, de las leyes, la identificación precisa de *cuáles son los intereses en juego* (si de barrio, de ciudad, de comarca o de provincia), y conforme a ello atribuir a cada Administración local las competencias ajustadas a su interés y escala territorial. Este planteamiento exige retomar la categoría «interés local» y dotarla de contenido sustantivo. Se trata de un esfuerzo similar y paralelo al ya expresado en la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local (LALA), al enumerar con precisión extenuante las competencias municipales. Es cierto que en ese caso el listado de competencias municipales sirve para proteger la autonomía municipal frente a la Comunidad Autónoma. Pero un similar ejercicio de precisión bien puede servir para deslindar las competencias de los municipios respecto de las de comarcas, provincias y posibles áreas metropolitanas.

**19.** Vistos ya los dos indicadores elementales de legitimidad democrática (la forma de elección o selección de los órganos de gobierno y el ajuste entre las competencias de cada Administración local y los intereses locales a los que sirve) se pueden proponer algunos *enunciados comparativos*:

*a)* En primer lugar, tanto el municipio como la isla y los territorios históricos vascos son —en términos democráticos— más legítimos que la provincia o las comarcas<sup>45</sup>. La elección directa de los ayuntamientos, cabildos, consejos insulares y diputaciones forales, frente a la elección indirecta de los consejos comarcales o las diputaciones provinciales, marcan una diferencia relevante en términos de legitimidad constitucional. También en posición devaluada —en términos de legitimidad democrática— se encuentran las mancomunidades de municipios y los consorcios (más aún cuando en éstos incorporan a organizaciones sociales o económicas, o a provincias y comarcas).

*b)* Una Administración local territorial pierde legitimidad democrática cuando *sistemáticamente actúa a través de formas asociativas* o es sustituida por otra Administra-

<sup>45</sup> El plusvalor democrático de las islas y los territorios históricos, también en A. SÁNCHEZ BLANCO, *Organización intermunicipal*, cit., p. 84.

ción territorial. Se ha afirmado en alguna ocasión que la mancomunidad presenta un alto valor democrático<sup>46</sup>. En mi opinión, este *plusvalor* es muy limitado: sólo se da en comparación con los consorcios, pero no en relación con las comarcas y provincias (que también disfrutaban de legitimidad democrática indirecta). Y, desde luego, la legitimidad de la mancomunidad (en materias de trascendencia supramunicipal) es inferior a la de islas y territorios históricos (de elección democrática directa). Estoy de acuerdo en que la mancomunidad, en tanto entidad instrumental de los municipios, es valiosa conforme al criterio de «centralidad municipal» de la Constitución [*supra* § 14.a)]. Pero no en clave de legitimidad democrática. Tenemos, así, que un municipio que actúa ordinariamente a través de una constelación de consorcios, o en mancomunidades tendencialmente integrales, pierde en legitimidad democrática. Es cierto que este rasgo de devaluación democrática se refiere a cada concreta Administración local (y no, en principio, a cada tipo abstracto de Administración local). Pero con afán de categorización sí se puede tomar en consideración la legislación sobre Administraciones locales instrumentales de cada Comunidad Autónoma con el fin de analizar en qué medida esas leyes promueven, facilitan o dificultan el ejercicio de competencias municipales a través de consorcios, mancomunidades o entidades metropolitanas. De esta manera, la promoción autonómica de mancomunidades de amplio espectro funcional (como las mancomunidades integrales de Extremadura), en la medida en que vacía a los municipios del ejercicio real de sus competencias, devalúa su legitimidad democrática. De forma similar, aquellos *municipios pequeños* que, pese a su escasa capacidad de gestión, reciben de la ley importantes competencias y servicios, tienen *devaluada su legitimidad democrática*: porque, a la postre, sus competencias las van a ejercer otras Administraciones locales de mayor escala y no elegidas ni responsables directamente ante los vecinos del concreto municipio. Se quiebra así la línea directa de conexión de cada ayuntamiento con su comunidad política (electorado).

c) En contraposición a lo expuesto, se puede identificar una cierta debilidad democrática en aquellos espacios metropolitanos donde una ciudad central genera de forma unilateral importantes *externalidades a municipios más pequeños* de su entorno. Así, por ejemplo, la gestión de las redes de transporte, abastecimiento y saneamiento de aguas de una gran ciudad impone resultados fácticos a su entorno. En la medida en que estos municipios no pueden participar en las decisiones que les afectan (simplemente reciben las externalidades) experimentan un déficit democrático: la comunidad municipal no puede decidir sobre aspectos que les afectan específicamente. En estos casos, las externalidades de las metrópolis sólo se compensan mediante formas de *participación* de los municipios afectados. En estos casos, por tanto, la formación de consorcios, entidades metropolitanas o mancomunidades suponen un *plusvalor* democrático para los municipios de conurbaciones metropolitanas.

<sup>46</sup> E. ORDUÑA, «El municipio como marco relacional», cit., p. 106.

## VI. EFICACIA Y EFICIENCIA EN EL SERVICIO AL INTERÉS GENERAL

**20.** La Constitución impone a todas las Administraciones públicas, de forma simultánea: que su actividad sea eficaz y eficiente al servicio del interés general (arts. 103.1 y 31.2 CE). Sentado esto, la suma de eficacia y eficiencia (siempre al servicio del interés general) nos permiten conformar otro criterio o parámetro para la medición comparativa de la legitimidad de las Administraciones locales. Veamos. Un tipo concreto de Administración local es tanto más legítima cuanto más sirve al interés general y lo hace con mayor eficacia y eficiencia. Se trata, en este caso —y a diferencia del criterio democrático y del de la «centralidad municipal»— de un parámetro complejo porque incluye en sí dos variables. Cada una de estas variables exige una medición diferenciada. La *eficacia* valora en qué medida una Administración local lleva a cabo tareas de interés general. Y la *eficiencia* mide si cada tipo de Administración local cumple sus fines propios con el menor número posible de recursos (gasto público) <sup>47</sup>.

**21.** La evaluación de las Administraciones locales conforme a este nuevo parámetro (eficacia y eficiencia al servicio del interés general) presenta algunas dificultades. La *eficacia* en el servicio al interés general se puede valorar en abstracto, atendiendo a cuáles son las competencias y servicios de cada tipo de Administración local. Aquí la mayor dificultad puede estar, quizá, en la medición de la percepción social sobre el valor relativo de cada competencia. Pero más difícil resulta la medición de la *eficiencia*. Fundamentalmente, porque esta variable no resulta tanto de la regulación abstracta de cada tipo de Administración local como de las características ontológicas y de las decisiones sobre funcionamiento y organización de cada *concreta* Administración local; de cada concreto municipio, provincia, mancomunidad, entidad local menor o comarca. En otras palabras: más que *tipos* eficientes de Administración local hay *concretos* municipios, mancomunidades o consorcios que, por sus especiales características y su gestión, se pueden considerar eficientes. Que una concreta Administración local sea eficiente dependerá, en otras cosas, de sus concretas estructuras de personal (de la flexibilidad o rigidez de su plantilla de personal; de cuántos puestos de trabajo eventuales contenga), de la mejor o peor redacción de los pliegos de sus contratos o de su estructura organizativa (más o menos desconcentrada y coordinada). No obstante esta advertencia elemental se puede ensayar, eso sí, una formulación abstracta por vía de inducción, a partir de los datos empíricos o positivos de múltiples entidades locales concretas. A partir de los datos agregados de distintas Administraciones locales de un mismo tipo se podría llegar a algunos resultados aproximativos sobre el grado relativo de eficacia y eficiencia de un concreto tipo de Administración local.

**22.** Hechas las anteriores aclaraciones, se pueden proponer algunos indicadores de *eficacia* de cada tipo de Administración local.

<sup>47</sup> La precisión de los conceptos, en L. PAREJO, *Eficacia y Administración*, Madrid, INAP, 1995, pp. 113 y 117.

a) El primer indicador es la *relevancia social* (para cada concreta comunidad local) de las competencias, funciones o servicios de una Administración local. Dicho en términos sencillos: cuanto mayor es la relevancia social de una función administrativa más valiosa es —en términos de eficacia— la Administración local que la realiza. Esta valoración necesariamente ha de combinar elementos normativos (así, la relación entre los fines o competencias de cada tipo de Administración local con los fines que la Constitución determina para el conjunto del Estado) y datos empíricos sobre la percepción ciudadana de la utilidad y eficacia de cada tipo de Administración local. Se puede afirmar, de forma aproximativa, que una Administración local es tanto más eficaz cuanto más produce o provee servicios vinculados a derechos fundamentales o al Estado social. Ello no obstante, ese posible *plusvalor* disminuye cuando la misma clase de servicios se prestan *cumulativamente por distintas Administraciones territoriales* (locales o no). Así, el valor de los servicios de deportes, de promoción de la juventud o culturales (servicios propios del Estado social) se difumina en la misma medida en que los prestan simultáneamente varias Administraciones públicas (autonómica, provincial, comarcal, municipal). No sólo porque se reduce la utilidad marginal de cada servicio adicional, sino porque se difumina también la percepción social de qué Administración pública es la responsable de cada servicio. En términos normativos, entonces, las competencias «complementarias» del art. 28 LBRL no determinan —paradójicamente— una valoración de alta eficacia para los municipios. De forma complementaria a lo dicho, y en este caso atendiendo sólo a la percepción social de la eficacia, se puede afirmar que una Administración local es tanto más legítima cuanto *más especializada o acotada* es su función (y por tanto, más fácilmente evaluables son sus resultados por los ciudadanos). En términos de ciencia de la Administración: las «Administraciones de misión» son objeto de mejor valoración social que las Administraciones universales (de tareas múltiples)<sup>48</sup>. Este indicador habla a favor de los consorcios —en tanto entidades de fines concretos<sup>49</sup>— y a favor de las mancomunidades acotadas (no de las mancomunidades «integrales»).

b) También, una Administración local sirve eficazmente al interés general cuando los resultados de su actuación se *concentran en la comunidad política* a la que sirve. Las externalidades positivas de una Administración local (efectos favorables fuera de su territorio y población) devalúan su eficacia. Esto puede ocurrir, frecuentemente, con infraestructuras municipales de escala superior a la municipal (y donde por tanto los beneficiarios no son sólo los vecinos) y con funciones genéricas al público (como la programación de actividades culturales abiertas, o la provisión de servicios sociales de urgencia a transeúntes no empadronados en el municipio prestador).

c) En tercer lugar, la conjunción de *capacidad real de gestión y competencias propias* es determinante de la eficacia de cada tipo de Administración local. Una Administración local es tendencialmente ineficaz cuando la ley le atribuye competencias que, por sus dimensiones o escala, no se pueden ejercer adecuadamente por su titular. La razón de la ineficacia puede ser tanto técnica como política. De un lado, los municipios pequeños

<sup>48</sup> R. BAÑÓN y E. CARRILLO, «La nueva Administración pública...», cit., p. 68.

<sup>49</sup> E. NIETO, *El consorcio administrativo*, cit., p. 86.



carecen de *capacidad técnica* para gestionar competencias de amplia escala (servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas, recogida selectiva de residuos, servicios sociales). De otro lado, hay evidencia empírica de que ciertas *competencias de intervención* (como la disciplina urbanística) no se ejercen eficazmente en municipios pequeños, donde hay una estrecha proximidad entre gobierno y ciudadanía (y, por tanto, un alto coste electoral por el ejercicio de medidas disciplinarias). Es claro que estos déficits de eficacia se pueden compensar a través de Administraciones locales supramunicipales voluntarias (mancomunidades, consorcios locales, entidades metropolitanas), a través de la asistencia material o técnica de provincias y comarcas y, finalmente, a través de «delegaciones ascendentes» (frecuentes en la gestión tributaria) a favor de Administraciones locales supramunicipales o de la Administración autonómica. Pero estos instrumentos, aunque también dispuestos por las leyes, son simplemente paliativos de una inadecuada distribución de competencias entre Administraciones locales. Por fin, con el mismo criterio de la legitimidad por la eficacia también se podrían evaluar comparativamente las comarcas respecto de las provincias (hay competencias, como por ejemplo la revalorización de residuos sólidos, cuya escala adecuada de gestión es tendencialmente provincial, y no comarcal).

**23.** Las Administraciones locales pueden ser evaluadas, además de por su eficacia, por los *costes* con que ejercen sus competencias. Esto es, por su *eficiencia*. Esta evaluación, ya desarrollada en ciencia de la Administración, exige prestar atención a los presupuestos, plantillas y cuentas generales de cada entidad local. Y poner en relación el gasto total con las funciones desarrolladas. Agregando los datos de concretas Administraciones locales, se puede evaluar la eficiencia comparativa de cada tipo de Administración local (respecto de las demás). Sin ánimo exhaustivo, algunos indicadores de ineficiencia pueden ser: la asignación inadecuada de competencias y la ordenación deficiente del empleo público.

**24.** Veamos primero la *insuficiencia de escala* para el ejercicio de ciertas competencias o el desarrollo de ciertos servicios. Ya se dijo más arriba que la inidoneidad de escala es determinante de *ineficacia*. Ese déficit de eficacia se puede compensar, normalmente, con más recursos (humanos, técnicos y económicos), pero entonces el ejercicio de la competencia resulta tendencialmente *ineficiente*. Ya se dijo más arriba que el déficit de eficacia de los municipios pequeños se prevé y compensa por la ley mediante la posible creación de entidades voluntarias supramunicipales (mancomunidades, consorcios locales, entidades metropolitanas) y por la función asistencial de otras Administraciones locales (provincia y comarca). Pero estas soluciones legales presentan, ya de inicio, un sobrecoste en el ejercicio de la competencia. Porque al ejercicio de la función o competencia por otra entidad preceden, al menos, un «coste de información» y un «coste de negociación o traslado». Esto es, para el ejercicio de la competencia o prestación del servicio municipal es preciso identificar, previamente, si efectivamente existe un déficit de gestión («coste de información») y si se confirma este déficit, se hace necesaria una decisión organizativa (de creación de mancomunidad o consorcio, de delegación) que también consume recursos, técnicos y económicos, tanto de las entidades locales defici-



tarias como de las entidades locales que van a compensar ese déficit. Estos sobrecostes no se dan cuando las competencias están adecuadamente distribuidas entre distintos niveles de Administración local, en función de su capacidad real de gestión. Cuando las provincias, comarcas o áreas metropolitanas son titulares de ciertas competencias materiales de escala supramunicipal, el ejercicio de la competencia no incluye «costes de información» ni «costes de negociación o traslado», sino sólo costes de ejercicio o prestación. Desde esta perspectiva, es claro que la atribución de competencias materiales a las provincias y comarcas, allí donde su escala territorial es la idónea para la gestión de una competencia, eleva la legitimidad relativa de esas Administraciones locales. Y por lo mismo, la atribución legal indiferenciada de competencias a todos los municipios (con independencia de su tamaño o capacidad de gestión) supone una devaluación de legitimidad (por ineficiencia) de los municipios pequeños.

25. Es cierto que nuestro Derecho local actual incluye, ya en la actualidad, el criterio de la eficiencia en la asignación de competencias a las Administraciones locales. Tal es el sentido del principio de *subsidiariedad* que incorporan tanto el art. 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local (1988)<sup>50</sup> como algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía (arts. 64.2 EACV, 84.2 EAC, 90 EAA, 85.1 EAA y 45.2 EACyL). Lo cierto es que este principio de subsidiariedad, aunque real, convive con otros preceptos que limitan —hasta hoy— su verdadera capacidad operativa. De un lado, el tenor del art. 25.2 LBRL, al sostener que «el municipio ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias [...]» parecía indicar que todos los municipios debían recibir necesariamente competencias propias —fueran éstas más o menos relevantes— en todas las materias del listado del art. 25.2 LBRL. Esta interpretación supone la aceptación estructural de un mínimo de ineficiencia funcional para los municipios pequeños (allí donde su escala no permitiría, en realidad, ningún tipo de función municipal en la materia). Piénsese, por ejemplo, en el transporte público de viajeros [materia competencial necesaria del art. 25.2.//) LBRL]. Además, el art. 26.1 LBRL al imponer servicios obligatorios a los municipios (distinguiendo cuatro franjas de población) expresamente establece que «los municipios, por sí o asociados, deberán prestar los servicios siguientes [...]», lo que contiene la aceptación estructural de competencias en manos de municipios con incapacidad de gestión (esto es, ineficientes). Esta misma idea se refleja en los arts. 36.1. b) y 26.3 LBRL con la definición de la provincia como entidad de asistencia y cooperación a los municipios. Esto es: el déficit de ineficiencia se asume por la ley como un hecho natural y aceptado, y se ordena a través de la asistencia y cooperación de la provincia al municipio (no mediante la atribución de competencias materiales a la propia provincia u otro tipo de entidades locales de mayor escala). La situación descrita, de aceptación legal de ineficiencias estructurales, podría hoy en-

<sup>50</sup> En este sentido, ya J. BARNES, «Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución», en *Anuario del Gobierno Local 1997*, Barcelona, Institut de Dret Public, 1998, pp. 53 y ss. (p. 93). También, F. VELASCO, «Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía», en *Anuario del Gobierno Local 2004*, Barcelona, Institut de Dret Public y Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005, pp. 117 y ss.

mendarse en aquellas Comunidades Autónomas que, a través de sus nuevos Estatutos de Autonomía, pueden distribuir de forma diferenciada las competencias y servicios locales sin los rigores de la LBRL.

**26.** Un segundo indicador de posible ineficiencia está en la estructura y gestión del *empleo público* en cada tipo de Administración local. Aquí los objetos de atención pueden ser múltiples: la existencia o no de planificación estratégica del personal; la cualificación de los empleados (en relación con las funciones propias de cada Administración); el grado de movilidad; la posibilidad de carrera horizontal; la evaluación del rendimiento y la vinculación del sistema retributivo al desempeño; la estructura de la plantilla de personal. Muchos de estos indicadores son de difícil acceso, y de más difícil agregación. De forma aproximativa, algunos de estos indicadores se pueden analizar a través de la *estructura de la plantilla* (aprobada junto al presupuesto anual). Tenemos, así, que plantillas rígidas —con puestos de trabajo muy consolidados y poca movilidad— y sin personal propiamente directivo, tienden a la ineficiencia. Sobre todo cuando la Administración local en cuestión ha de acometer funciones sectoriales cambiantes. En esta situación, la dificultad de ejercer de forma eficaz las competencias mediante los empleados propios (plantilla) lleva a la externalización de funciones, mediante contratos con sujetos privados. Se produce así una duplicación de costes: el mantenimiento de una plantilla parcialmente inadecuada para las nuevas funciones, y los gastos corrientes determinados por los contratos con empresas.

**27.** Un tercer indicador de posible ineficiencia resulta del *gasto dedicado al «gobierno»* de cada entidad local. Un exceso de cargos electos retribuidos (alto número de concejales retribuidos, alto número de consejeros comarcales retribuidos) no aporta necesariamente un mejor gobierno y sí, en cambio, mayor gasto. Un gobierno político acotado (y tendencialmente no retribuido), sumado a una gerencia profesionalizada (como en las comarcas catalanas: art. 16 TRLOCC), resulta, en principio, más eficiente que un gobierno político muy extenso y retribuido que no sólo gobierna sino que también gestiona directamente (sin cualificación profesional y con sólo legitimidad democrática) los servicios locales. En este punto es notoria la distancia entre el número de cargos electos o de gobierno en los consejos locales británicos y en los municipios españoles<sup>51</sup>. Obviamente, la posible ineficiencia derivada de un alto número de cargos de gobierno (electos directa o indirectamente) depende de cuál sea la *forma y nivel de retribución*. De ahí que el déficit de eficiencia será más alto en aquellas Administraciones locales con cargos electos propiamente retribuidos (como el común de los municipios medianos conforme al art. 75.1 y 2 LBRL) que en aquellas otras con cargos electos simplemente indemnizados o compensados mediante «asistencias» (art. 75.3 y 4 LBRL). Estrechamente ligado a lo anterior está el coste conectado a los cargos de gobierno. Es frecuente que Administraciones locales de tamaño medio incluyan gabinetes vinculados a su presidencia, o incluso a algunas de sus áreas de gobierno. Esos gabinetes se integran con *personal eventual*. Y

<sup>51</sup> En España hay una media de 623 vecinos por cada concejal; en el Reino Unido son 3.020 vecinos por cada concejal. Sigo las tablas de Ch. GAME, *Local Government...*, cit., p. 263.

bien, no está claro que las funciones de «gobierno» de una Administración local de escala media requieran gabinetes con personal eventual para funciones de «confianza o asesoramiento especial» (art. 12.1 EBEP). Es cierto que en ocasiones los puestos eventuales esconden verdaderos directivos públicos (como los gerentes de las comarcas catalanas: art. 16.2 TRLOCC). Pero también con notable frecuencia estos gabinetes responden a estrategias retributivas de los partidos, más que a necesidades funcionales de las Administraciones locales.

**28.** El criterio de la eficacia y la eficiencia en el servicio al interés general, aplicado a los distintos tipos de Administraciones locales, ofrece algunas conclusiones comparativas, siempre aproximativas y sólo tendenciales.

a) En primer lugar, tanto los *consorcios locales* como las *mancomunidades* y las *entidades metropolitanas* obtienen una buena evaluación bajo este criterio de legitimidad. Su configuración normativa (que luego admite variedades empíricas) determina una alta concentración funcional en tareas o servicios de alta relevancia social y de escala idónea para una entidad supramunicipal (normalmente: transportes interurbanos, abastecimiento de aguas, tratamiento de residuos, servicios sociales)<sup>52</sup>. Además, por su propia especialización funcional generan pocas externalidades positivas. También, su configuración normativa permite limitar los gastos de personal, porque se pueden servir del personal de las entidades mancomunadas o consorciadas (así, arts. 90.1, 103 y 104 LRLCV). Ello no quita para que, en ocasiones, la configuración voluntaria y flexible de la mancomunidad pueda generar déficits de eficiencia: cuando quedan fuera de la mancomunidad municipios muy importantes en su escala territorial; cuando se incorporan municipios no idóneos desde el punto de vista de la competencia mancomunada, o cuando la mancomunidad o el consorcio tienen tan limitado su ámbito funcional que dificultan el gobierno integrado de un territorio<sup>53</sup>.

b) Tanto las comarcas (aragonesas o catalanas) como las provincias presentan una legitimidad media, aunque por distintas razones: las *provincias* cumplen, normativa y empíricamente, funciones socialmente relevantes (art. 36. 1 y 2 LBRL), pero muchas de ellas con escasa visibilidad social (esto es, en forma de asistencia técnica, económica o material a los municipios), lo que limita la *percepción social de su eficacia* directa en el ejercicio de tareas de interés general. Además, la «cooperación» con los municipios (por medio de asistencia o por medio de delegación ascendente) genera costes de información y de negociación que limitan la eficiencia de estas entidades. Por último, tratándose de Administraciones de larga tradición y muy asequibles a los partidos políticos, con frecuencia presentan ineficiencias en sus *gastos de personal* (rigidez de la plantilla y, en algún caso, llamativa presencia de personal eventual vinculado a la presidencia). En comparación, *las comarcas* (aragonesas o catalanas), aunque son menos valiosas desde el

<sup>52</sup> Vid. la tipología de actividades y servicios mancomunados en «Sistema de Información Local» del Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas: [www.mpt.gob.es/areas/politica\\_local/sistema\\_de\\_informacion\\_local\\_-SIL-](http://www.mpt.gob.es/areas/politica_local/sistema_de_informacion_local_-SIL-).

<sup>53</sup> Esto último, en J. L. CARRO Y FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 302, 2006, pp. 9 y ss. (p. 10).

punto de vista de su eficacia (pues su elenco funcional es muy limitado, y normalmente se centra en algunas funciones de promoción social —cultura y deporte— asistenciales, de desarrollo económico comarcal y de promoción del turismo), suelen ofrecer mejores datos en términos de eficiencia. Porque la plantilla es normalmente limitada (y contiene escaso personal eventual, que en todo caso incluye el personal directivo) y porque nacen ya adecuadas a las funciones propias de estas Administraciones locales de nueva creación. En último lugar hay que hablar de la débil legitimidad (en la escala de eficacia-eficiencia) de los *municipios pequeños*. En este caso, la amplitud de competencias propias (las que resultan de los arts. 25.2 y 26.1 LBRL y de las distintas leyes sectoriales) contrasta con la escasa capacidad real de gestión, lo que en sí mismo ya es un indicador notable de ineficacia. Sólo con un coste desproporcionado, mediante fórmulas asociativas, o mediando la asistencia provincial o comarcal, pueden cumplir con sus competencias y servicios obligatorios. Mas este resultado es, por un lado, confirmatorio de la ineficacia de los pequeños municipios, y por otro lado expresión de ineficiencia (porque agrega costes de traslación de la competencia a otra entidad).

## VII. RESULTADO: LEGITIMIDAD MEDIA DE CADA TIPO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

29. Hasta ahora se han ofrecido algunos criterios o indicadores, simplemente tendenciales y aproximativos, para medir la legitimidad constitucional de cada tipo de entidad local. Yendo criterio a criterio, cada tipo de Administración local podría obtener una concreta calificación (de 0 a 10) en cada una de las tres escalas. Por ejemplo, como sigue:

Criterio 1: Centralidad municipal	Valoración
Municipio (grande/mediano/pequeño)	10
Entidad local menor	7-9
Mancomunidad	7-9
Provincia	6-8
Consortio local	6-8
Comarca	5-7
Isla	5-7
Territorio Histórico	5-7

Criterio 2: Democracia	Valoración
Municipio (grande/mediano/pequeño)	10
Isla	10
Territorio Histórico	10
Entidad local menor	7-9
Provincia	6-8
Comarca	6-8
Mancomunidad	5-7

Criterio 3: Eficacia-eficiencia	Valoración
Isla	8-10
Municipio de gran tamaño	7-9
Mancomunidad	7-9
Consorcio local	7-9
Municipio mediano	6-8
Provincia	5-7
Comarca	5-7
Entidad local menor	5
Municipio pequeño	4

A partir de aquí, la legitimidad final de cada tipo de Administración local resultará de una media aritmética:

$$\text{Legitimidad constitucional (LC)} = \frac{\text{CM} + \text{D} + \text{EE}}{3}$$

(Donde CM es la escala de «centralidad municipal», D la escala de democracia y EE la eficacia y eficiencia en el servicio al interés general.)

**30.** Todo lo dicho hasta aquí tiene una utilidad limitada. Sirve, simplemente, para aportar orden al debate sobre la planta local de España. Sobre qué se debe mantener, suprimir o reforzar. Por supuesto que de la simple aplicación de la *fórmula de la legitimidad* no debe salir directamente una decisión normativa sobre la planta local. Pero, con todas las limitaciones de la fórmula, al menos sí aporta un marco de racionalidad a la argumentación. Mi propuesta final es muy sencilla: lo tendencialmente correcto es

potenciar aquellas Administraciones locales que, en una suma final, son más legítimas. En consecuencia, quien considere que se debe reforzar un concreto tipo de Administración local deberá esforzarse también en sugerir cambios normativos que eleven, en todas o alguna de las escalas, la legitimidad constitucional de esa Administración local. Y al revés, quien plantee la supresión o minoración de un tipo de Administración local será porque puede esgrimir una baja calificación media de esa entidad local en el conjunto de las escalas de legitimidad. Pongo algunos ejemplos: Quienes propongan la creación de áreas metropolitanas (por su alta legitimidad potencial en la escala de eficacia y eficiencia) deberán proponer también de qué forma ese tipo de entidad local puede sanear sus bajas calificaciones en las escalas de «centralidad municipal» y democracia; quienes proponga el reforzamiento de las comarcas tendrán que sugerir mejoras en todas las escalas de legitimidad, y quienes propongan mantener el *status quo* de las provincias deberán asumir la elección democrática directa de sus órganos de gobierno y un notable refuerzo en sus competencias<sup>54</sup>.

### VIII. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- BAÑÓN, R., y CARRILLO, E.: «La legitimidad de la Administración pública», en R. BAÑÓN y E. CARRILLO (eds.), *La nueva Administración pública*, Madrid, Alianza, 1997.
- BARNES VÁZQUEZ, J.: «Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución», en *Anuario del Gobierno Local 1997*, Barcelona, Institut de Dret Public, 1998, pp. 53 y ss.
- BARREIRO RIVAS, X. L.: «Hacia una nueva estructura municipal», en R. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (dir.), *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, A Coruña, Netbiblo, 2009, pp. 3 y ss.
- BURGI, M.: *Kommunalrecht*, München, C. H. Beck, 2010.
- CARBALLEIRA, M. T.: «¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 289, 2002, pp. 9 y ss.
- CARRO y FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.: «Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 302 (2006), pp. 9 y ss.
- DAHL, R.: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.
- DESDENTADO DAROCA, E.: *La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.
- DOMÉNECH PASCUAL, G.: «Principios jurídicos, proporcionalidad y análisis económico», en L. ORTEGA y S. DE LA SIERRA, *Ponderación y Derecho administrativo*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2009, pp. 158 y ss.
- EMBIU IRUJO, A.: «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20, 2002, pp. 83 y ss.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, J.: «Los consorcios del sector público autonómico: naturaleza y características», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 310, 2009, pp. 169 y ss.

<sup>54</sup> En este sentido, M. T. CARBALLEIRA, «¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 289, 2002, pp. 9 y ss. (pp. 31 a 35). Vid. luego también el *Libro verde...*, cit., pp. 101 y ss.

- GONZÁLEZ-POMAR, J.; GARCÉS SANAGUSTÍN, M., y ELORRIAGA PISARIK, G.: *Por un Estado autonómico racional y viable*, Madrid, FAES, 2010, pp. 29-32 y pp. 144 y ss. Vid. en [www.fundacionfaes.org/record\\_file/filename/2964/ESTADO\\_AUTONOMICO.pdf](http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/2964/ESTADO_AUTONOMICO.pdf).
- HOFMAN, E.: *Abwägung im Recht*, Mohr Siebeck, 2007.
- LAMOTHE, S.; LAMOTHE, M., y FEIOCK, R. C.: «Examining Local Government Service Delivery Arrangements Over Time», en *Urban Affairs Review*, núm. 44, 2008, pp. 27 y ss.
- MENÉNDEZ, P.: «Las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, 3.ª ed., Madrid, Iustel, 2011, pp. 1681 y ss.
- MOURITZEN, P. E.: *Reformar el gobierno local en Dinamarca: ¿cómo y por qué?*, Diputación de Barcelona, s/f. En la web [www.diba.es/innovacio/fixxers/dinamarca2.pdf](http://www.diba.es/innovacio/fixxers/dinamarca2.pdf).
- NIETO GARRIDO, E.: *El consorcio administrativo*, Barcelona, Cedecs, 1997.
- ORDUÑA PRADA, E.: «El municipio como marco relacional», en R. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (dir.), *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, A Coruña, Netbiblo, 2009, pp. 99 y ss.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Eficacia y Administración*, Madrid, INAP, 1995.
- PERRIN, B.: «Réforme des collectivités locales: le souhaitable et le possible», en *Revue Administrative*, núm. 367, 2009, pp. 60 y ss.
- REQUEJO COLL, F.: *Las democracias*, 2.ª ed., Barcelona, Ariel, 2008.
- SALANUEVA, R.: «Organización territorial», en A. EMBID IRUJO (dir.), *Derecho Público Aragonés*, 4.ª ed., Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2008, pp. 345 y ss.
- SÁNCHEZ BLANCO, Á.: *Organización intermunicipal*, Madrid, Iustel, 2006.
- TRUTTE, H. H.: «Die demokratische Legitimation der Verwaltung», en W. HOFFMANN-RIEM, E. SCHMIDT-ASSMAN y A. VOSSKUHLE (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, München, C. H. Beck, 2006, pp. 307 y ss.
- VELASCO CABALLERO, F.: «Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía», en *Anuario del Gobierno Local 2004*, Barcelona, Institut de Dret Public y Fundació Democràcia y Gobierno Local, 2005, pp. 117 y ss.
- *Derecho local. Sistema de Fuentes*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2009.
- (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2010.
- «The legitimacy of the Administration in Spain», en M. RUFFERT (ed.), *Legitimacy in European Administrative Law. Reform and Reconstruction*, Groningen, Europa Law Publishing, 2011, pp. 81 y ss.
- WEBER, M.: *Economía y sociedad*, 2.ª ed., traducida de la 4.ª ed. alemana (1964), México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- WILSON, D., y GAME, Ch.: *Local Government in the United Kingdom*, 4.ª ed., Palgrave, 2006.