

## **GALICIA Y LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL<sup>1</sup>**

Galicia and local government reform

LUIS MIGUEZ MACHO  
Profesor titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela  
[luis.miguez@usc.es](mailto:luis.miguez@usc.es)

### **Resumen**

La reforma de la Administración local se enmarca dentro del conjunto de reformas estructurales que exige la actual situación de crisis. Galicia presenta particularidades en este contexto, ya que la dispersión poblacional que caracteriza al medio rural gallego implica un sobrecoste en la prestación de los servicios públicos con independencia de la Administración que se haga cargo de esa tarea. El presente trabajo se propone analizar esta cuestión partiendo de una reflexión sobre la conformación histórica de la Administración local gallega. A continuación, se aborda la relación entre crisis y reforma del mapa municipal, con especial atención a los problemas que plantea en Galicia la dispersión de la población. Por último, se exponen las distintas alternativas planteadas para racionalizar la Administración local y tratar de garantizar su sostenibilidad financiera y, en especial, las recogidas en el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

**Palabras clave:** Administración local, municipios, ayuntamientos, Galicia, reforma administrativa.

### **Abstract**

The local government reform is part of the structural reform package demanded by the current crisis. Galicia has specific characteristics in this context, since the population dispersion that characterizes the rural Galicia implies a over cost in the delivery of public services regardless of the Administration to take charge of this task. This paper is intended to analyse this question starting form a reflection on the historical constitution of Galician local government. Afterwards, it studies the relationship between crisis and reform of municipal map, with special attention to the problems posed in Galicia by the population dispersion. Finally, it presents the different alternatives proposed to rationalise local government and try to ensure its financial sustainability and, in particular, those listed in the Draft of Bill for the Rationalization and Sustainability of Local Government.

---

<sup>1</sup>Este trabajo se ha elaborado en el marco de una ayuda para grupos de investigación de potencial crecimiento concedida por la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia, recibida por el grupo de investigación DAESP de la Universidad de Santiago de Compostela (CN 2012/038).

**Keywords:** local government, municipalities, town councils, Galicia, administrative reform.

## SUMARIO

1. Introducción.- 2. La conformación histórica de la Administración local gallega.- 2.1. La relativa racionalidad de la división municipal en Galicia.- 2.2. El origen de las provincias gallegas.- 2.3. La pretendida artificialidad de la configuración actual de la Administración local gallega.- 3. Crisis financiera del sector público y reforma de la Administración local. El factor de la dispersión de la población en Galicia.- 4. Alternativas para la reforma de la Administración local.- 4.1. La reordenación del mapa municipal: las fusiones de municipios.- 4.2. La intermunicipalidad.- 4.3. El Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local.- 5. Conclusiones.- 6. Bibliografía.

## SUMMARY

1. Introduction.- 2. The historical formation of Galician local government.- 2.1. The relative rationality of municipal division in Galicia. 2.2. The origin of Galician provinces.- 2.3. The alleged artificiality of the current configuration of Galician local government.- 3. Public sector financial crisis and local government reform. The factor of population's dispersion in Galicia.- 4. Alternatives for local government reform.- 4.1. The municipal map rearranging: the fusions of municipalities.- 4.2. The intermunicipality.- 4.3. The Draft of Bill for the Rationalization and Sustainability of Local Government.- 5. Conclusion.- 6. Bibliography.

## 1. INTRODUCCIÓN

Dentro del conjunto de reformas estructurales que exige la actual situación de crisis económica y crisis financiera del sector público, una de las que se están demandando con más fuerza es la que afecta a la Administración local<sup>2</sup>. En los países como España que no emprendieron después de la Segunda Guerra Mundial un proceso de reordenación del mapa municipal, se ha vuelto a poner sobre la mesa el problema que supone la excesiva proliferación de municipios de escasa población y, por lo tanto, con pocos recursos para sostener su propia estructura

---

<sup>2</sup> Para un panorama europeo de la cuestión, véase A.M. MORENO MOLINA, "La Administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27, 2012, págs. 84-90. En el Programa Nacional de Reformas del Reino de España de 2013, aprobado por el Consejo de Ministros el 26 de abril de 2013 y presentado a la Comisión Europea, se incluye la reforma de la Administración local como una de las reformas encaminadas a apoyar el crecimiento; el documento puede consultarse en [http://www.lamoncloa.gob.es/link.aspx?utm\\_id=250&url=%2fNR%2frdonlyres%2f29B5272B-EC30-478C-80F2-B29D675CD4E7%2f0%2fPNREspa%3%b1a2013.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/link.aspx?utm_id=250&url=%2fNR%2frdonlyres%2f29B5272B-EC30-478C-80F2-B29D675CD4E7%2f0%2fPNREspa%3%b1a2013.pdf).

administrativa y prestar a los vecinos los servicios mínimos que la ley les impone<sup>3</sup>.

Galicia presenta particularidades en este contexto. La dispersión poblacional que caracteriza al medio rural gallego implica un sobrecoste en la prestación de los servicios públicos con independencia de la Administración que se haga cargo de esa tarea, por lo que no es seguro que las soluciones que se plantean para racionalizar la Administración local y garantizar sus sostenibilidad financiera vayan a tener la misma eficacia en Galicia que en otras partes del territorio nacional.

El presente trabajo se propone analizar esta cuestión partiendo de una reflexión sobre la conformación histórica de la Administración local gallega, que explica los motivos por los cuales Galicia es una de las Comunidades autónomas con un mapa municipal más racional. A continuación, se abordará la relación entre crisis financiera del sector público y reforma del mapa municipal, con especial atención a los problemas ya apuntados que plantea en el medio rural gallego la dispersión de la población. Por último, se expondrán las distintas alternativas que se han planteado para racionalizar la Administración local y tratar de garantizar su sostenibilidad financiera y, en especial, las recogidas en el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

## **2. LA CONFORMACIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL GALLEGA**

### **2.1. La relativa racionalidad la división municipal en Galicia**

La confrontación de los datos sobre el número de municipios y su población oficial entre el total nacional y Galicia ofrece resultados que merecen ser destacados. Tomando los datos provisionales de la revisión del Padrón municipal de 1 de enero de 2013, nos encontramos con que en toda España hay 8.117 municipios, de los cuales tienen menos de 1001 habitantes 4.901, es decir, más de la mitad (y de esos 4.901 hay 1.203 con menos de 101 habitantes). Por el contrario, Galicia tiene 315 municipios de los cuales sólo cuentan con menos de 1001 habitantes 25, sin que haya ningún municipio gallego de menos de 101 habitantes. La mayoría de los municipios gallegos, 179, tienen entre 1.001 y 5.000 habitantes, hay 89 de entre 5.001 y 20.000, 15 de entre 20.001 y 50.000, y 7 de más de 50.001 (las llamadas siete ciudades gallegas)<sup>4</sup>.

Por consiguiente, aunque no cabe duda de que en Galicia el problema del micromunicipalismo existe, ya que son mayoría los municipios de menos de 5.001 habitantes y tan sólo 22 municipios superan los 20.000, ese problema no alcanza la misma intensidad que en otras partes del territorio nacional. La explicación hay que buscarla la manera en que históricamente se ha configurado el municipio actual en Galicia.

---

<sup>3</sup>Véase T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, "Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?", *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, págs. 11-39.

<sup>4</sup>Fuente: Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.es](http://www.ine.es).

Es bien sabido que los constituyentes gaditanos, a la hora de prever cómo habría de ser la planta municipal, optaron por un sistema menos radical que los revolucionarios franceses, que habían decidido que cada núcleo de población tuviese su Administración municipal. El artículo 310 de la Constitución de 1812 establece que «se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalara término correspondiente». Es decir, la obligación de implantar Ayuntamiento en todos los pueblos se veía atenuada por un criterio de conveniencia política y, con una actitud indudablemente moderna, se introducía también un límite mínimo de población, por más que para la perspectiva actual resulte demasiado reducido.

En el caso de Galicia, el problema que planteó el establecimiento de los Ayuntamientos constitucionales fue el de la tradicional forma de asentamiento de la población en el medio rural gallego, dispersa en una infinidad de minúsculos núcleos de población que pocas veces alcanzaban la categoría de «pueblo» según los criterios gaditanos. En consecuencia, cuando se asentó el régimen liberal a la muerte de Fernando VII y se formuló la planta municipal de 1835, que con posterioridad experimentaría ajustes, pero sustancialmente es la actual<sup>5</sup>, en las zonas rurales gallegas donde no había «pueblos» que pudiesen servir de base para la implantación de los municipios éstos se formaron por la agregación de parroquias limítrofes conforme a criterios de racionalidad administrativa, es decir, buscando obtener una extensión que permitiese a los vecinos, con los medios de comunicación de la época, realizar sus gestiones en la capital municipal y regresar en el mismo día a sus hogares<sup>6</sup>.

Ésa es la explicación de que en la mayor parte de Galicia los municipios presenten una dimensiones similares y relativamente razonables. El precio que se pagó por esta racionalización fue que la estructura tradicional de convivencia en el medio rural gallego, que es la parroquia, se vio privada de reconocimiento administrativo, a diferencia

---

<sup>5</sup>En el primer censo que se basó en el nuevo municipio constitucional, el de 1842, se registraban 11.271 municipios, una cifra alta, aunque alejada de los más de 40.000 que se llegaron a crear en Francia tras la Revolución. Tras la Ley municipal de 1845 su número quedó ya reducido a 9.355, una cifra próxima a la actual. Las modificaciones experimentadas por los municipios españoles desde la consolidación del régimen liberal pueden consultarse en la publicación oficial *Variaciones de los municipios de España desde 1842*, Ministerio de Administraciones Públicas-Secretaría General Técnica, Madrid, 2008.

<sup>6</sup>El artículo 4 del Real Decreto para el arreglo provisional de los Ayuntamientos de la Península e Islas Adyacentes, de 23 de julio de 1835, señalaba que «si la población estuviese dispersa y sin centro de reunión, como sucede en algunas provincias, se marcará el territorio correspondiente a cada ayuntamiento, que no deberá exceder de cuatro leguas en cuadro, ni de un población de 500 vecinos, poco más o menos». Cuatro leguas en cuadro son 124,22 kilómetros cuadrados; téngase en cuenta que la media de extensión de los actuales municipios gallegos es de unos 94 kilómetros cuadrados, muy próxima, por tanto, a la que se planeó en 1835. En cuanto a la población, se sustituyen las mil almas que preveía la Constitución de Cádiz por quinientos vecinos (calculando cuatro o cinco almas por vecino, serían dos mil o dos mil quinientos habitantes), aunque como límite máximo y no mínimo.

de lo que ocurrió en la misma época en Portugal, donde se optó por configurar municipios considerablemente más extensos que los españoles, pero reconociendo entidad administrativa a la parroquia (*freguesia*)<sup>7</sup>. Desde entonces, ha sido una reivindicación histórica de los movimientos regionalistas y nacionalistas gallegos la consagración administrativa de la parroquia rural frente al carácter «artificial» del municipio constitucional, lo que todavía luce en el vigente Estatuto de Autonomía, cuyo artículo 27, núm. 2, atribuye a la Comunidad autónoma de Galicia competencia exclusiva sobre «organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia», añadiendo el artículo 40, núm. 3 que por Ley de Galicia se podrá «reconocer personalidad jurídica a la parroquia rural». No obstante, el legislador autonómico se ha abstenido de llevar a la práctica estas previsiones estatutarias, haciendo prevalecer la relativa racionalidad administrativa del actual mapa municipal a otras consideraciones.

## 2.2. El origen de las provincias gallegas

En España, la recuperación del término provincia, de origen romano, se produce en la Edad Moderna, cuando se aplica en sentido amplio a cada uno de los Reinos o regiones en que se dividían las Coronas de Castilla y Aragón, y, en sentido más restringido, del que procede la provincia de nuestros días, el territorio al que se extendía la representación de las ciudades de la Corona de Castilla con voto en Cortes. Por analogía, en Galicia se le denominaba provincia al territorio al que se extendía la representación de las ciudades con derecho de asiento en la Junta del Reino (Betanzos, La Coruña, Lugo, Mondoñedo, Orense, Santiago y Tuy). Ése era el verdadero sentido de las mitificadas siete provincias del antiguo Reino de Galicia; no se trataba, por tanto, de verdaderas demarcaciones administrativas<sup>8</sup>. No obstante, no cabe duda de que algunos de sus límites, como también los de las diócesis gallegas, tuvieron influencia en el trazado de las cuatro provincias de la época constitucional.

Como es sabido, el Despotismo ilustrado de los Borbones españoles no fue capaz de abordar la necesaria racionalización y uniformización de la organización territorial del país. Se limitó a recopilarla, a levantar acta de la misma, ya en sus años finales, mediante la llamada «división de Floridablanca» de 1785, un nomenclátor de las divisiones territoriales existentes en la época que en su propio título expresa la variedad, heterogeneidad y hasta confusión que reinaba en la materia: *España dividida en Provincias e Intendencias y subdividida en Partidos, Corregimientos, Alcaldías mayores, Gobiernos políticos y militares, así*

---

<sup>7</sup>Sobre la configuración histórica del municipio portugués, véase A.C. de OLIVEIRA, "As condições necessárias para uma autonomia efectiva dos municípios: a importância da população e do território", *Problemas Actuais da Administração Municipal – Actas do 8.º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo*, NEDAL, 2010, págs. 47-65.

<sup>8</sup>Véase P. GONZÁLEZ MARIÑAS, *Las Diputaciones Provinciales en Galicia: del Antiguo Régimen al Constitucionalismo*, La Coruña, 1978.

*Realengos como Ordenes militares, Abadengos y Señorío.* Aquí se encuentra recogida la base de la que tuvieron que partir las divisiones territoriales de la época constitucional, que constituyen ya el presente de la provincia en España.

La actuales provincias tuvieron su precedente inmediato en la división en prefecturas de inspiración francesa decretada en 1810 por José Bonaparte. Es en ese momento cuando aparece por primera vez la división de Galicia en cuatro demarcaciones, aunque la situación bélica y la falta de dominio efectivo del territorio español por el invasor impidió que la división josefina tuviera vigencia real. Por su parte, las Cortes de Cádiz no llegaron a llevar a efecto la división provincial prevista en la Constitución de 1812, que se retrasó hasta 1822, en la época del llamado Trienio Liberal. La división provincial aprobada por las Cortes en ese año corrige las prefecturas de 1810 en un sentido ya muy cercano a la división provincial actual. Esta nueva organización territorial sí se llegó a implantar, con la constitución de las correspondientes Diputaciones provinciales, pero su vida fue efímera por la reacción absolutista del año siguiente, 1823.

Finalmente, la reimplantación y consolidación definitiva de la división provincial se produciría con la del propio régimen liberal tras la muerte de Fernando VII. Hoy se puede considerar plenamente demostrado que la división provincial introducida por Javier de Burgos en 1833, que es la vigente hoy con algunos retoques, se basó en los trabajos realizados en la etapa final de reinado de Fernando VII, durante el Ministerio Calomarde, trabajos que este punto se limitaron a corregir en sentido historicista la división de 1822. Sólo así se explica la rapidez con la que se elaboró el mapa provincial de 1833<sup>9</sup>. En todo caso, el resultado, sin renunciar a las pretensiones racionalizadoras y uniformizadoras inspiradas por la Ilustración y la Revolución francesa, es bastante distinto al producido por la división revolucionaria de Francia en departamentos, ya que respeta de manera sustancial los límites de los antiguos reinos y territorios españoles, sin perjuicio de que los subdivide internamente en busca de esa mayor racionalidad de la organización territorial<sup>10</sup>.

### **2.3. La pretendida artificialidad de la configuración actual de la Administración local gallega**

Como ya se ha puesto de manifiesto, la parroquia es indudablemente la estructura tradicional de asentamiento y organización de la convivencia comunitaria en las zonas rurales gallegas; de hecho, el territorio de los municipios constitucionales en Galicia fue configurado sobre la base de la agrupación de parroquias vecinas. No se puede decir lo mismo de la

---

<sup>9</sup>Así lo ha demostrado J. BURGUEÑO en su documentada e imprescindible monografía *Geografía política de la España constitucional: la división provincial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996; véanse en especial las págs. 139 y sigs.

<sup>10</sup>Véanse las reflexiones al respecto de T. CARBALLEIRA RIVERA y L. MIGUEZ MACHO en *A provincia a través da Historia*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1998.

comarca, que carece de cualquier tradición histórica como demarcación territorial en Galicia. Es más, aunque existan comarcas identificables geográfica y socioeconómicamente en el territorio gallego, no lo cubren de modo íntegro y hay zonas donde delimitar una comarca es un puro ejercicio de voluntarismo más o menos arbitrario. De ahí que resulte irónico que desde algunos sectores se siga oponiendo a la artificialidad de las provincias decimonónicas la supuesta naturalidad de las comarcas.

Esa concepción de la organización territorial de Galicia se basa en una situación socioeconómica y demográfica que se vio profundamente alterada por el desarrollismo de los años sesenta del siglo pasado, en una línea de evolución que la democracia y la autonomía no sólo no han corregido, sino profundizado. Hablo de los fenómenos, igualmente conocidos en el resto de España, del éxodo de la población rural a las ciudades y del interior a la costa. Cualquier reflexión sobre la organización territorial que prescindiera de estos datos básicos y fundamentales está llamada a operar en el vacío. Piénsese simplemente en que en 1833 las cuatro provincias gallegas tenían parecida población y peso económico; en la actualidad tanto La Coruña como Pontevedra reúnen por separado más habitantes que Lugo y Orense juntas<sup>11</sup>.

La provincia tiene hoy en Galicia un significado distinto en el interior y en la costa, en las áreas rurales y en las grandes aglomeraciones urbanas. Es en las dos provincias del interior, Lugo y Orense, donde el sentimiento provincial ha calado más profundamente en estos casi dos siglos de existencia de esta división territorial y allí constituye también el último signo de identidad de una zona condenada al envejecimiento y la despoblación. Una hipotética desaparición de la provincia y de las capitalidades provinciales privaría al interior de Galicia de la única barrera que le queda frente a la emigración hacia la costa, y que es la constituida por la fuerza atractiva que todavía poseen las ciudades de Lugo y Orense gracias a su condición de núcleos administrativos y de servicios.

En cambio, en el litoral hay una realidad que desborda la provincia decimonónica, las aglomeraciones urbanas surgidas alrededor de Vigo y del eje La Coruña-Ferrol, con Santiago en el medio como capital administrativa y cultural de la Comunidad autónoma. Ahí lo que tiene sentido plantearse es la superación de la provincia como entidad local por el área metropolitana, limitando las competencias de las Diputaciones provinciales a los municipios rurales, aunque experiencias repetidamente frustradas como la de la constitución del Área metropolitana de Vigo no inviten precisamente al optimismo sobre esta solución<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup>Sobre el gravísimo problema demográfico al que se enfrenta Galicia, y que afecta especialmente al interior rural, cabe remitirse a los estudios reunidos en el volumen colectivo *O reto demográfico de Galicia*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2013.

<sup>12</sup>La Ley del Parlamento de Galicia 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo, crea esta entidad y regula su organización, competencias y financiación, pero la constitución efectiva del área metropolitana no ha llegado a producirse por dificultades de tipo puramente político.

### **3. CRISIS FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO Y REFORMA TERRITORIAL. EL FACTOR DE LA DISPERSIÓN DE LA POBLACIÓN EN GALICIA**

Existe un amplio consenso en considerar que los municipios de escasa población son financieramente insostenibles, por más que quepa discutir dónde se deba poner el umbral de la sostenibilidad<sup>13</sup>. Esto se debe a que esos municipios generalmente no van a contar con los recursos financieros necesarios para prestar un nivel mínimo de servicios a sus vecinos, prestación de servicios que en la concepción actual de la Administración local es la razón de ser de la propia institucional municipal y que en España se asegura por ley a través de la lista de servicios mínimos obligatorios que recoge la legislación básica de régimen local y la legislación autonómica de desarrollo de la misma.

La actual situación de profunda crisis económica, que ha derivado en una grave crisis de financiación del sector público, tanto por la merma de los ingresos tributarios que provoca la reducción de la actividad económica privada como por las dificultades de las Administraciones públicas para obtener financiación en los mercados de deuda pública, ha acentuado los problemas que plantea micromunicipalismo y ha vuelto a poner sobre la mesa la necesidad de racionalizar el mapa municipal en aquellos países, como son la mayoría de los del arco mediterráneo y latino, que después de la Segunda Guerra Mundial no llevaron a cabo esa tarea<sup>14</sup>.

En Galicia, sin embargo, esta cuestión presenta perfiles propios. Aunque, como ya se ha expuesto, el mapa municipal gallego es más racional que el de otros territorios españoles, no se puede perder de vista que esa racionalidad responde a criterios decimonónicos, por lo que ello no eximiría de una reforma que agrupase municipios para conseguir unas dimensiones territoriales y poblacionales más ajustadas a las exigencias actuales. Ahora bien, en Galicia sigue estando presente el factor de la dispersión poblacional, que provoca un sobrecoste en la prestación de los servicios públicos con independencia de la Administración que se encargue de esa tarea. Dicho de otra forma, aunque la fusión municipal consiguiese una mayor captación de recursos por el aumento de la población de los municipios resultantes y una simplificación de las estructuras administrativas que redujese costes, el sobrecoste asociado a la dispersión

---

<sup>13</sup> Para una discusión en profundidad sobre la "insostenibilidad" de los pequeños municipios, que se suele dar por supuesta, véase M. ALMEIDA CERREDA, "La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración local", ponencia presentada al *VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013, <http://www.aepda.es/AEPDAFamilias-71-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA.aspx>, págs. 16 y sigs.

<sup>14</sup> Sobre el proceso de reordenación del mapa municipal alemán, que es el que mayores analogías podría presentar con el que tendría que emprenderse en España, véase F. SOSA WAGNER, "Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas", *Problemas Actuais da Administração Municipal - Actas do 8.º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo*, NEDAL, 2010, págs. 75-138.

poblacional seguiría presente e incluso se acentuaría, al aumentar el área territorial que tendrían que atender los nuevos municipios.

Hay que hacer notar, asimismo, que en Galicia el factor de la dispersión poblacional no sólo no se ha atenuado en las últimas décadas, en las que se ha acelerado el despoblamiento de las zonas rurales del interior en todo el territorio nacional, sino que ha asumido nuevas formas que suponen un ulterior incremento en el coste de la prestación de los servicios. En efecto, el éxodo de la población de las zonas rurales a las urbanas y del interior a la costa ha llevado al despoblamiento de muchos núcleos rurales tradicionales, pero en contrapartida el incremento de la renta disponible por la población y la escasa sensibilidad social hacia la ordenación territorial y urbanística y la protección del paisaje y del patrimonio edificatorio tradicional han llevado a que en las áreas de influencia de las ciudades y villas y en las zonas costeras se hayan producido fenómenos de urbanización espontánea y anárquica, por lo general mediante la construcción de viviendas unifamiliares aisladas, pero otras veces incluso con utilización de tipologías edificatorias netamente urbanas, que han transformado los núcleos rurales preexistentes y hecho aparecer la construcción residencial, e incluso comercial e industrial, allí donde históricamente no había habido poblamiento de ningún tipo<sup>15</sup>.

El legislador autonómico ha tratado de reaccionar frente a esta situación mediante las previsiones de la vigente Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que prohíbe de una manera casi total la edificación residencial en el suelo rústico y, a cambio, pretendía recuperar y revitalizar los núcleos rurales tradicionales dotándolos de un estatuto urbanístico propio mediante la potenciación de una tipología de suelo específica, el suelo de núcleo rural, con el fin de que la demanda residencial en el medio rural se concentrase en ellos. Sin embargo, esta legislación se ha tenido que reformar en profundidad en 2010, a través de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2010, de 25 de marzo, precisamente para tener en cuenta la realidad de los fenómenos de urbanización espontánea y anárquica desarrollados en las áreas de influencias de las ciudades y villas y en las zonas costeras, que han deformado profundamente los núcleos rurales tradicionales y salpicado el medio rural de viviendas unifamiliares aisladas

---

<sup>15</sup>Véase L. MIGUEZ MACHO, "La aplicación de la legislación urbanística autonómica en el marco del texto refundido de la Ley del Suelo: el caso de Galicia", *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. monográfico sobre *Estudios sobre la modernización administrativa*, 2011, págs. 311 y sigs. Sin embargo, los problemas que plantea la edificación residencial en el medio rural no son exclusivos de Galicia; véanse las reflexiones de T. PAREJO NAVAS en "El suelo de Madrid se llena de viviendas rurales (in)sostenibles", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 36, 2013, págs. 76-81, al hilo de la reciente Ley de la Asamblea de Madrid 5/2012, de 20 de diciembre, de viviendas rurales sostenibles.

y otras construcciones, tratando de regularizarlos y dotarlos de una mínima ordenación urbanística<sup>16</sup>.

#### **4. ALTERNATIVAS PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

##### **4.1. La reordenación del mapa municipal: las fusiones de municipios**

A la hora de adaptar la Administración municipal a la actual situación de grave crisis de financiación del sector público, la primera alternativa que se plantea es retomar la reordenación del mapa municipal, mediante el impulso de las fusiones municipales. Esta cuestión, que siempre se ha considerado una de las grandes asignaturas pendientes del régimen local español, podría dar lugar a largas disquisiciones jurídicas y sociológicas, pero a los efectos del presente trabajo sólo merece una breve alusión, porque no es previsible que vaya a dar frutos apreciables. Por más que desde el punto de vista jurídico no haya obstáculo incluso para que la reordenación del mapa municipal fuese impuesta coactivamente por la instancia competente (que en España serían las Comunidades autónomas), dado que se considera que lo que el principio de autonomía local garantiza es la existencia del municipio como institución, pero no la pervivencia de cada municipio concreto, política y sociológicamente la fusión obligatoria de municipios resulta totalmente inviable en nuestro país.

Políticamente, se detecta una resistencia en los partidos políticos a la merma de cargos de representación que supondría la reducción del número de municipios. Sin embargo, en la actual situación de crisis esa resistencia se podría vencer si hubiese una presión social a favor las fusiones municipales. El problema es que, bien al contrario, las fusiones municipales generan fuerte oposición entre las poblaciones afectadas, ya que los casi dos siglos de existencia de los actuales municipios han generado una suerte de «patriotismo municipal» que lleva a los vecinos a no aceptar de buen grado la pérdida de identidad local que supondría la supresión de su municipio y a recelar de las consecuencias que desde el punto de vista de la prestación de servicios y de la atención al ciudadano podría conllevar el traslado de la capitalidad municipal a otra localidad más o menos cercana<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup>Sobre esta nueva regulación del suelo de núcleo rural, véase L. MIGUEZ MACHO, "La aplicación de la legislación urbanística autonómica en el marco del texto refundido de la Ley del Suelo: el caso de Galicia", cit., págs. 313 y sigs.

<sup>17</sup>Sobre éstas y otras dificultades de las fusiones municipales, véase M. REBOLLO PUIG, "Posibilidades de reforma de las actuales estructuras municipales y de su régimen jurídico", *Problemas Actuais da Administração Municipal – Actas do 8.º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo*, NEDAL, 2010, págs. 13-46, así como M. ALMEIDA CERREDA, "La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración local", cit., págs. 15 y sigs.

## **4.2. La intermunicipalidad**

En definitiva, la reordenación del mapa municipal sigue siendo una vía muerta para la reforma de la Administración local española. Por ello, otra alternativa que se ha planteado es la de la intermunicipalidad, que respetaría la existencia de los actuales municipios, pero establecería cauces de colaboración estable entre ellos para la prestación conjunta de servicios, con las consiguientes economías de escala. La vigente legislación de régimen local ofrece dos tipos fundamentales de entes interadministrativos para canalizar la colaboración entre Administraciones locales, las mancomunidades de municipios y los consorcios.

Las mancomunidades de municipios, tal como aparecen configuradas en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, son producto de un verdadero derecho de los municipios a asociarse entre sí para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Esta característica de los mismos es plenamente respetuosa con el principio constitucional de autonomía local, pero al mismo tiempo provoca su mayor debilidad, que es su completa dependencia de la voluntad de los municipios mancomunados. Esto hace que el funcionamiento de las mancomunidades en la práctica tienda a ser irregular y su continuidad quede sujeta a las cambiantes circunstancias de los municipios que las integran. Por ello, una alternativa que se plantea a estas dificultades es convertir la intermunicipalidad en forzosa, si no directamente, lo cual chocaría con el principio de autonomía local, sí por la vía indirecta de condicionar determinadas ayudas financieras públicas a los municipios a que presten los servicios o realicen las actividades que reciben la financiación de modo asociado. Sin embargo, al igual que la fusión de municipios, nos hallamos ante una opción cuya aplicación exigiría una firme voluntad política que a día de hoy está lejos de darse.

En cuanto a los consorcios, cuyos perfiles en la legislación de régimen local son menos claros, en principio son entidades de Derecho público formadas por Administraciones de distinto de nivel territorial, a diferencia de las mancomunidades de municipios, y pueden integrar también a entes públicos no territoriales e incluso a entidades privadas sin ánimo de lucro, conforme al artículo 87, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local. El problema que suelen plantear es la merma de autonomía que puede suponer para los municipios la integración en los mismos con Administraciones de ámbito territorial superior; en el caso gallego, el artículo 97, apartado segundo, de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, garantiza a la representación de la Administración autonómica el voto mayoritario en todos los consorcios en que ésta haya aportado mayoritariamente los medios necesarios para su constitución y funcionamiento o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiarlos mayoritariamente. Dado que por lo general la integración de municipios en consorcios con Administraciones de ámbito territorial superior tiene justamente la finalidad de obtener la ayuda

financiera de estas últimas, ello condena a las Administraciones locales a una posición subordinada en la prestación de servicios y realización de actividades de interés local.

Además, el recurso a la intermunicipalidad formalizada mediante la creación de entes instrumentales presenta un grave obstáculo en la actualidad, que es la tendencia a la reducción del número de tales entidades como medida de ahorro. Ello deja como única alternativa para canalizar la intermunicipalidad la colaboración a través de convenios, que evita la creación de nuevas estructuras administrativas, pero también carece de la estabilidad que éstas aportan<sup>18</sup>.

#### **4.3. El Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local**

En este panorama en el que todas las vías tradicionales de reforma de la Administración local ofrecen graves dificultades políticas o financieras para poder aplicarse, el Grupo de colaboración interadministrativa del Instituto Nacional de Administración Pública ha elaborado en mayo de 2012 una *Propuesta de modificación del articulado de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), en relación con las competencias de las entidades locales* que ha dado lugar al Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local, del que el Ministro de Hacienda y Administraciones públicas ha informado al Consejo de Ministros en la sesión de 13 de julio de 2012 y ha vuelto a informar, después de que se introdujeron diversas modificaciones al mismo, el 15 de febrero de 2013<sup>19</sup>. Este texto plantea una reforma de la Ley de bases del régimen local que persigue eliminar duplicidades competenciales y, en particular, las llamadas «competencias impropias» de los municipios<sup>20</sup>, con el fin de que éstos se centren en la prestación de los servicios obligatorios que la ley les impone, limitándose la posibilidad de que realicen otras actividades, sobre todo de contenido económico, mientras no tengan cubiertos dichos servicios obligatorios a un coste estándar determinado normativamente, para así tratar de garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades locales en el actual contexto de grave crisis de financiación del sector público<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup>Para una defensa de las ventajas de la colaboración interadministrativa a través de convenios en el ámbito local, véase M. ALMEIDA CERREDA, "La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración local", cit., pág. 44.

<sup>19</sup>De las múltiples versiones del Anteproyecto que han llegado a circular, en este trabajo se maneja la última que se ha hecho pública, que es la de 18 de febrero de 2013, la cual puede consultarse en [http://www.minhap.gob.es/ES/Prensa/En%20Portada/2013/Paginas/20130215\\_CM.aspx](http://www.minhap.gob.es/ES/Prensa/En%20Portada/2013/Paginas/20130215_CM.aspx).

<sup>20</sup>Para una delimitación de los conceptos, más políticos que jurídicos, de duplicidad competencial y de competencias impropias, puede acudir al estudio de F. VELASCO CABALLERO "Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales", *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, págs. 26 y sigs.

<sup>21</sup>Sobre el vigente sistema de competencias locales en nuestro país, véase L. MIGUEZ MACHO, "El sistema de las competencias locales ante el nuevo pacto local", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 289, 2002, págs. 37-58, y más recientemente,

En primer lugar, se modificarían los criterios generales para la atribución de competencias a las entidades locales que establece el artículo 2, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local, de forma que se sustituiría la mención a los principios de descentralización y máxima proximidad de gestión administrativa a los ciudadanos con la que ahora concluye el precepto por una referencia más amplia a los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia y a la necesaria sujeción de las entidades locales a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En segundo lugar, se vería afectado el alcance del artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local, que dispone que «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». Este precepto, aunque en apariencia sólo es un reconocimiento de la capacidad de los municipios para realizar actividades y prestar servicios públicos, en realidad encubre una cláusula general de atribución competencial sometida a dos límites, uno explícito, la presencia del interés de la comunidad local, y otro implícito, el respeto de las competencias estatales y autonómicas<sup>22</sup>. La redacción actual no se modificaría de manera sustancial, pero se introduciría en el artículo 7 de la Ley de bases un apartado cuarto que limitaría su virtualidad práctica, al convertirse en excepcional el ejercicio por las entidades locales de competencias no previstas en la ley ni atribuidas por delegación (que pasarían a denominarse formalmente «competencias impropias»), así como de otras actividades económicas, y condicionarlo a que «no se ponga en riesgo financiero el ejercicio de las competencias propias, no haya duplicidades con las competencias autonómicas, y se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias o actividades económicas, respetando en todo caso el principio de eficiencia y el resto de los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

En particular, en lo que se refiere al desarrollo de actividades económicas por las entidades locales, el Anteproyecto propone una profunda reforma del artículo 86 de la Ley de bases del régimen local<sup>23</sup>. El ejercicio de la iniciativa pública local para el ejercicio de actividades locales quedaría condicionado a que esté garantizado el cumplimiento del

---

M. ALMEIDA CERREDA, "La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración local", cit., págs. 8 y sigs.

<sup>22</sup> Para la construcción doctrinal de esa cláusula en España, véase J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis: "El debate sobre la autonomía municipal", *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, págs. 59-96.

<sup>23</sup> En la doctrina ya se venía planteado la necesidad de esa reforma, aunque con criterios no necesariamente coincidentes con los que ha adoptado el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local; véase E. MONTOYA MARTÍN, "Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios públicos locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental", *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, págs. 169 y sigs.

objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de las competencias de la entidad local y, en especial, a que ésta preste todos los servicios mínimos con arreglo al coste estándar, en su caso, establecido, y a que la iniciativa no genere riesgo para la sostenibilidad financiera del municipio, ni en lo relativo al mantenimiento de los referidos servicios, ni a la propia actividad fruto de la iniciativa pública. Asimismo, habría que realizar un análisis del mercado relativo a la oferta y al demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial. Por último, los expedientes para el ejercicio de la iniciativa económica local se someterían en todo caso a la aprobación definitiva por la Administración autonómica, y no sólo en los casos de ejercicio en régimen de monopolio, como ocurre en la actualidad.

El Anteproyecto incide también sobre la lista de materias que el artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local considera de interés de la comunidad vecinal y en las que, en consecuencia, la legislación estatal y autonómica tendrá que atribuir competencias a los municipios, la cual se vería redefinida por la reforma para precisar mejor dichas materias. En particular, dos de las fuentes más conspicuas de lo que los gestores municipales llaman «competencias impropias», la participación en la gestión primaria de la salud y la cooperación en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos (que, en realidad, son competencias propias, pero sin financiación adecuada), desaparecerían de la lista y se transferirían a las Comunidades autónomas, junto con la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, que se sustituiría por la simple «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social».

Pero sin duda las propuestas más relevantes, y más polémicas, del Anteproyecto son las que afectan a la regulación de los servicios mínimos obligatorios cuya prestación el artículo 26, apartado primero, de la Ley de bases impone a los municipios. En la línea de reforzar la obligación de prestar dichos servicios, se prevé que por Real Decreto se establecerá el coste estándar de los mismos, cuyo incumplimiento, «ya sea en razón de la naturaleza del servicio, la población, o la sostenibilidad financiera», supondrá, en el caso de los municipios con población inferior a veinte mil habitantes, que las Diputaciones provinciales, los Cabildos o Consejos insulares o las Comunidades autónomas uniprovinciales, según el caso, asumirán el ejercicio de las competencias para la prestación común y obligatoria de los mismos. Igualmente, será causa determinante de esa asunción competencial el hecho de que la prestación de los servicios en el ámbito municipal «sea ineficiente en atención a las economías de escala».

La redefinición de las competencias municipales alcanza también al artículo 28 de la Ley de bases del régimen local, que habilita a los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas en una serie de materias (educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio

ambiente). Se trata de competencias concurrentes en ámbitos de la acción pública en los que, por su propia naturaleza, el legislador considera conveniente que se sumen los esfuerzos de todas las Administraciones territoriales, si bien se prevé que la legislación sectorial tendrá que establecer las adecuadas medidas de coordinación, incluyendo, en su caso, la atribución de poderes específicos de coordinación sobre las actuaciones de los municipios a las instancias superiores de la organización territorial, para evitar que esta concurrencia de competencias conduzca a duplicidades o contradicciones en la acción pública. Pues bien, el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local pretende derogar por completo este precepto de la Ley de bases del régimen local, en el que se identifica una de las fuentes principales de las duplicidades competenciales y asunción de «competencias impropias» que aquejarían a la Administración local española<sup>24</sup>.

Por último, el Anteproyecto pretende incidir sobre las fórmulas de intermunicipalidad que se han analizado en este trabajo, en sentido claramente restrictivo. A los municipios que vean asumidas por instancias territoriales superiores sus competencias para prestar los servicios mínimos obligatorios se les prohibiría integrarse en mancomunidades ya existentes y crear mancomunidades nuevas entre cuyas finalidades se halle la prestación de dichos servicios y, además, las propias mancomunidades que prestan ese tipo de servicios se verían sometidas a una evaluación de los mismos que podría desembocar en la disolución de la entidad y en la asunción de sus competencias por otras Administraciones. Por su parte, la creación de consorcios se condicionaría a que la cooperación no se pueda formalizar a través de un convenio y a que esa fórmula permita una asignación más eficiente de los recursos económicos, debiéndose garantizar en todo caso la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Administraciones participantes y del propio consorcio, que no podría demandar más recursos de los inicialmente previstos. Pero también la suscripción de convenios se sometería a limitaciones, porque se obligaría a justificar que con ella se mejore la eficiencia de la gestión pública, se eliminen duplicidades administrativas y se cumpla con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

## 5. CONCLUSIONES

La incapacidad política para abordar la reordenación del mapa municipal ha llevado la reforma de la Administración local a una situación de difícil salida. Las medidas que plantea el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local ponen a los municipios rurales de escasa población y recursos que pretendan seguir existiendo ante la tesitura de colaborar eficientemente entre sí o perder

---

<sup>24</sup> Así lo confirman estudios como el de C. PRIETO ROMERO, "Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la ciudad de Madrid", *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, págs. 97-125.

buena parte de sus competencias a favor de Administraciones de ámbito territorial superior, que en Galicia serían las Diputaciones provinciales, o incluso verse intervenidos temporalmente por éstas. De esta forma, en un giro sorprendente y paradójico, después de décadas de debate político, social y jurídico sobre la conveniencia de suprimir las Diputaciones, éstas saldrían fuertemente reforzadas<sup>25</sup>.

Esta solución tiene la indudable ventaja de que, en los supuestos de incapacidad municipal, pasarían a prestar los servicios mínimos obligatorios que impone la legislación de régimen local unas entidades ya existentes, que cuentan con medios personales, materiales y financieros que se verían ulteriormente incrementados por los que les transferirían forzosamente los municipios que pierdan sus competencias, y que son Administraciones locales. Sin embargo, también se plantean serios interrogantes, algunos de los cuales se han expuesto a lo largo de este trabajo. En Galicia, el sobrecoste que para la prestación de los servicios públicos supone el fenómeno de la dispersión poblacional no se corrige por el hecho de que esos servicios sean prestados por Administraciones de ámbito territorial superior al municipio, como tampoco ocurriría en el caso de que se llegase a contar con municipios más grandes que los actuales tras un eventual proceso de reordenación del mapa municipal. Por lo demás, el modelo de representación política indirecta hoy vigente en las Diputaciones provinciales de régimen común no parece el más adecuado si estas entidades van a pasar a prestar servicios directamente a los ciudadanos, en vez de limitarse, como venía sucediendo en las últimas décadas, a cooperar con los municipios.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA CERREDA, Marcos: "La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración local", ponencia presentada al *VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013, <http://www.aepda.es/AEPDAFamilias-71-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA.aspx>

BURGUEÑO, Jesús: *Geografía política de la España constitucional: la división provincial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

CARBALLEIRA RIVERA, Teresa, y MIGUEZ MACHO, Luis: *A provincia a través da Historia*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1998.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis: "El debate sobre la autonomía municipal", *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, págs.

---

<sup>25</sup>Para conocer los más recientes planteamientos de ese debate, cabe acudir a L. COSCULLUELA MONTANER, Luis, "El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones", *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, págs. 45-67, así como a M. ZAFRA VÍCTOR, "La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27, 2012, págs. 66-83.

- 59-96.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis: "El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones", *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, págs. 45-67.
- FONT I LLOVET, Tomás, y GALÁN GALÁN, Alfredo: "Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?", *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, págs. 11-39.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, Pablo: *Las Diputaciones Provinciales en Galicia: del Antiguo Régimen al Constitucionalismo*, La Coruña, 1978.
- MIGUEZ MACHO, Luis: "El sistema de las competencias locales ante el nuevo pacto local", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 289, 2002, págs. 37-58.
- MIGUEZ MACHO, Luis: "La aplicación de la legislación urbanística autonómica en el marco del texto refundido de la Ley del Suelo: el caso de Galicia", *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. monográfico sobre *Estudios sobre la modernización administrativa*, 2011, págs. 275-396.
- MONTOYA MARTÍN, Encarnación: "Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios públicos locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental", *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, págs. 163-192.
- MORENO MOLINA, Ángel Manuel: "La Administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27, 2012, págs. 84-90. *O reto demográfico de Galicia*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2013.
- OLIVEIRA, António Cândido de: "As condições necessárias para uma autonomia efectiva dos municípios: a importância da população e do território", *Problemas Actuais da Administração Municipal – Actas do 8.º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo*, NEDAL, 2010, págs. 47-65.
- PAREJO NAVAS, Teresa: "El suelo de Madrid se llena de viviendas rurales (in)sostenibles", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 36, 2013, págs. 76-81.
- PRIETO ROMERO, Cayetano: "Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la ciudad de Madrid", *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, págs. 97-125.
- REBOLLO PUIG, Manuel: "Posibilidades de reforma de las actuales estructuras municipales y de su régimen jurídico", *Problemas Actuais da Administración Municipal – Actas do 8.º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo*, NEDAL, 2010, págs. 13-46.
- SOSA WAGNER, Francisco: "Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas", *Problemas Actuais da Administração Municipal – Actas do 8.º Colóquio*

*Luso-Espanhol de Direito Administrativo*, NEDAL, 2010, págs. 75-138.

VELASCO CABALLERO, Francisco: "Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales", *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, págs. 21-60.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel: "La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27, 2012, págs. 66-83.