

INFORME SOBRE LA REFORMA LOCAL:

¿REFORMA O “DECONSTRUCCIÓN” DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA? ¹

Rafael Jiménez Asensio

*“Los males que padecemos no proceden de imperfecciones minúsculas o parciales, sino de errores fundamentales en la estructura del edificio”
(Hamilton, *El Federalista*, XV, FCE, México, 1998)*

*“No es fácil darse cuenta de lo que significa este término **gobierno propio**, cuando se considera la vida y el funcionamiento de los municipios como asuntos de pura **administración local**”
(Adolfo Posada, *El régimen de la ciudad moderna*, edición por la FEMP, 2007, negrita del propio autor)*

SUMARIO:

I.- Antecedentes.

II.- El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Proceso de gestación y gestión del proceso: ideas fuerza de un nuevo modelo institucional de estructuración de la Administración Local en España.

III.- El contenido de la reforma local: análisis del anteproyecto.

Introducción

Primer Objetivo: Reordenación de competencias

Segundo Objetivo: Racionalización de las estructuras organizativas locales

Tercer Objetivo: Garantía de un control financiero y presupuestario más riguroso.

IV.- Cómo reformar el gobierno local. Apuntes finales.

Bibliografía

Breve Nota Curricular del autor del Informe

¹ Nota Previa:

El presente Informe tiene su origen en un encargo formulado por el **Círculo Cívico de Opinión**, aunque el contenido inicial de ese trabajo (entregado a principios del mes de abril de 2013) ha sido objeto de una profunda actualización y revisión en buena parte de su contenido. Asimismo, algunas de las ideas que se incorporan en este Informe, si bien convenientemente adaptadas, han sido previamente recogidas en Estudios o Informe realizados también por encargo de algunas instituciones o presentadas públicamente en diferentes jornadas, seminarios o conferencias impartidas sobre esta materia en los últimos meses. Agradezco especialmente al profesor Santiago Muñoz Machado la amable solicitud que me cursó en su día para llevar a cabo la elaboración del presente documento. Dada la finalidad del texto, se ha huido de dotar al mismo de una factura académica convencional, por lo que no se recogen notas a pie de página, aunque si se incluye una breve referencia bibliográfica al final del Informe.

I.- Antecedentes.

Desde que estalló la profunda y larga crisis financiero-económica (posteriormente transformada en crisis fiscal) el modelo actual del sistema local de gobierno se ha visto directamente cuestionado en nuestro país. La imperiosa necesidad de llevar a cabo ajustes fiscales para contener el déficit público, ha conducido inexorablemente al planteamiento de un amplio abanico de soluciones de reforma institucional, entre las que cabe destacar, sin duda, la propuesta de introducir cambios profundos en el ámbito local de gobierno.

La reforma local se encuadra así en un marco de propuestas de ajuste institucional que están circulando en España en los últimos tiempos. Unas propuestas, todo hay que decirlo, que hasta ahora no han pasado de ese estadio. Y esta impotencia manifiesta de impulsar reformas institucionales está generando algunas dudas en la propia Unión Europea. El Consejo Europeo ha preparado recientemente una Recomendación sobre el Plan Nacional de Reformas de 2013, en la que emplaza a España a cumplir sus compromisos de reformas y, especialmente, a hacer efectiva, de una vez por todas, la tantas veces anunciada reforma local.

A pesar de ofrecer serios síntomas de agotamiento, el sistema institucional español no fue reformado durante los años de bonanza económica (1996-2007). Todo apuntaba a que la crisis abriría un marco de oportunidad para impulsar las necesarias reformas estructurales y, entre ellas, las reformas institucionales. Sin embargo, la política española se está mostrando absolutamente impotente para “ajustar estructuralmente” o “reformar” su sistema institucional. Y este mal corre riesgo de transformarse en un problema endémico. Ni se construyen los mínimos y necesarios consensos, ni tampoco la mayoría absoluta de que dispone el Ejecutivo le sirve para enderezar al menos algunas reformas institucionales puntuales. Gobierno y oposición tampoco se ponen de acuerdo prácticamente en nada. Diálogo de sordos.

La gravedad de la situación radica en que, como se ha dicho, a la crisis económica y fiscal sumamos en nuestro caso una crisis institucional de enorme magnitud (junto con una evidente crisis de valores). Sobre la crisis institucional se han detenido muchos autores. Santiago Muñoz Machado en su obra *Informe sobre España*, pone de relieve la necesidad de afrontar ese problema en lo que afecta a la estructura territorial del Estado. En un reciente libro, César Molinas se ha hecho eco asimismo de esta tríada de crisis a la que debe dar respuesta el país: crisis económica, crisis institucional y crisis de valores (*Qué hacer con España*). Lo cierto es que la salud de las instituciones es clave para garantizar la confianza de la ciudadanía en aquellas y, asimismo, para trasladar “buenas vibraciones” a los mercados (inversores), que al fin y a la postre son los que deben prestar dinero a nuestras instituciones. Este problema (la crisis institucional) es de una transcendencia fuera de lo común y, obviamente, no puede ser tratado en estos momentos. Simplemente, pongamos de relieve que la calidad institucional y la eficiencia del sector público son presupuestos ineludibles para crear un entorno de competitividad y fomentar así el crecimiento económico. Las instituciones públicas son infraestructuras sociales de primera importancia que coadyuvan a que un país avance en su desarrollo o, por el contrario, inicie la senda del retroceso o de retorno a un pasado que felizmente dejamos atrás. El reciente libro de Acemoglu y Robinson (*Por qué fracasan los países*) abunda en esa línea de reflexiones abierta hace muchos años por prestigiosos economistas.

En este aspecto, la reforma de las instituciones de gobierno local se torna, por lo que inmediatamente se dirá, sencillamente inaplazable. Otra cosa es que desbrocemos con cuidado dónde están los cuellos de botella del actual sistema, seamos capaces de identificar claramente

qué modelo institucional de gobierno local realmente necesita la España del siglo XXI y, sobre todo, no juguemos con las instituciones, en el sentido de que no se trata de destruir lo existente y reinventar un nuevo modelo (que no sabemos empíricamente si funcionará cabalmente o producirá mayores desajustes), sino de reformar con tino, medida, prudencia y buen juicio la arquitectura de un sistema local de gobierno que requiere un proceso de adaptación a un nuevo paradigma. La crisis que se inaugura en 2008 tardará muchos años en cerrarse y no cabe duda que, una vez superada, se abrirá un nuevo escenario, también para los gobiernos locales. Nada volverá a ser como antaño.

Las instituciones no son como el tejido de Penélope y sobre ellas no se puede tejer y destejer alegremente, sino con cuidado y mimo. Antes de suprimir instituciones es adecuado adaptar las existentes o, en su caso, transformarlas o redefinirlas. Cuando ello no sea posible o se muestren a todas luces inadecuadas cabe plantear excepcionalmente su supresión. En cualquier caso, se debe poner de manifiesto que la reforma local no puede hacerse aisladamente de lo que es el conjunto del sector público y, en particular, debería venir ensamblada y articulada de forma coherente con las propuestas de reforma de los niveles estatales y autonómicos. Sin embargo, por razones ciertamente equivocadas (una presunción de que se trataba de “una reforma fácil” y la creencia de que se tenían competencias para impulsarla desde las instituciones centrales) se ha dado prioridad a la reforma local sobre la reforma de otros niveles de gobierno. Y ello con la pretensión de “ofrecer señales” a Bruselas de que las reformas estructurales de corte institucional se habían iniciado. Una señal todavía difusa.

El nivel local de gobierno en España está regulado por un marco normativo aprobado en 1985, aunque ha sufrido varias reformas puntuales y algunas de contenido más estructural. La reforma de 1985 supuso, sin duda, un gran avance frente a la situación anterior, pero los años han ido erosionando un edificio normativo que se ha quedado anticuado para afrontar los nuevos retos. En esencia, el modelo institucional local (con las importantes modulaciones incorporadas en las reformas de 1999 y 2003, ambas bajo gobiernos del Partido Popular) viene establecido por las previsiones recogidas inicialmente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, así como por las reglas establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General en lo que afecta principalmente a aspectos relativos a la forma de gobierno local (sistema electoral, procedimiento de designación de los alcaldes y presidentes de las entidades locales e instrumentos de responsabilidad política en el ámbito local de gobierno). Y, en el ámbito de las Haciendas Locales, la normativa también está envejecida, pues aunque el texto refundido sea de 2004 (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), la arquitectura del modelo se ancla en la reforma de 1988. La aprobación de la reciente Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF, en lo sucesivo), en desarrollo del artículo 135 de la Constitución, ha supuesto sin duda un giro importante en esta materia, también para las entidades locales. Pero esta reforma ha dejado en evidencia el destaralado edificio normativo vigente en materia de Haciendas Locales. Y como colofón, la financiación local es, sin duda, uno de los grandes problemas del modelo institucional de gobernanza local siempre aplazado y, por consiguiente, nunca resuelto.

De hecho, salvando el caso de la LOEPSF y los ajustes institucionales en el gobierno local realizados en 1999 y 2003, ese marco normativo procede de la década de los ochenta del siglo pasado, aunque con numerosas reformas puntuales (no siempre coherentes con el modelo inicialmente diseñado) que se le han ido adheriendo. Así pues, no puede haber duda alguna de que –desde un punto de vista formal, pero también materialmente- es necesaria una reforma en profundidad de ese marco normativo-institucional con el fin de adaptar el nivel local de gobierno a un entorno político, económico y social muy distinto y distante del existente en la década de los

ochenta. El contexto de la segunda década del siglo XXI nada tiene que ver con el que existía cuando la LBRL vio la luz.

Pero, como decíamos, también hay razones materiales que justifican sobradamente llevar a cabo tal reforma. Y probablemente estas son las que pesan más, sobre todo en un contexto marcado por la dura y larga crisis antes enunciada. Efectivamente, desde el año 2008 (aunque este es un tema relativamente recurrente) se han multiplicado las voces que abogan por una profunda racionalización del mapa local en España. Las presiones por ajustar el gasto público y contener el déficit están en el fondo del problema. Y estas presiones derivadas del contexto no son buenas compañeras para llevar a cabo reformas estructurales de corte institucional (que, por definición, tienen pretensiones de permanencia en el tiempo mucho más allá que las necesidades derivadas del contexto). Y esto es una apreciación importante: tal como ha reconocido el Informe de los relatores del Consejo de Europa en el procedimiento de “monitorización” al Reino de España sobre su adecuación a la Carta Europea de Autonomía Local (Congreso de Poderes Locales y Regionales, marzo de 2013), la reforma local española tiene como objeto preferente hacer frente a un contexto económico adverso que exige un ajuste de las cuentas públicas. En esa línea es muy gráfica, en efecto, la Posición del “Centro Cívico de Opinión”, elaborada por el profesor Muñoz Machado, que se titula precisamente “Ocho mil millones de euros de ahorro”. Ese y no otro parece que es el principal objetivo de la reforma.

Durante los años que transcurren entre 2009 y 2012 son muchas las propuestas y opiniones provenientes de agentes institucionales, políticos, sociales o de los propios medios de comunicación que plantean abiertamente una reformulación del mapa local (especialmente de la planta local). Asimismo, toma protagonismo especial el problema de las “duplicidades” y “solapamientos” de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Aunque nunca bien formulado en términos conceptuales, el asunto de las “duplicidades” es objeto de propuestas por algunos informes emitidos desde diferentes instancias (Ministerio de Administraciones Públicas en los años 2010-2011; Gobierno Vasco en 2011; Ayuntamiento de Madrid, 2011; Comunidad de Madrid, 2011-2012; etc.). También se recoge como una de las preocupaciones centrales del Gobierno que se constituye a finales de 2011 en España. No cabe duda que en esa línea se inserta el Informe sobre Reforma de las Administraciones Públicas que (según informan los medios de comunicación) se conocerá por el próximo Consejo de Ministros del día 21 de junio.

Algunos foros empresariales (por ejemplo, el Círculo de Empresarios o el Instituto de Economía de Barcelona) impulsaron en su día asimismo estudios y propuestas de reforma de las administraciones territoriales y, en concreto, del nivel local de gobierno. En estos estudios se abogaba por una drástica reducción de los municipios existentes y se plantearon no pocas dudas en torno al papel efectivo de las diputaciones provinciales. Algunos partidos políticos incorporaron en sus programas electorales (o lo acogieron después de las elecciones locales de 2011) el objetivo de supresión de las diputaciones provinciales. La reforma local tomaba visos, una vez más, de transformarse en un modelo de destrucción (o de “deconstrucción”) del sistema institucional existente y de recomposición de otro pretendidamente nuevo. Los medios de comunicación se hicieron eco de tales propuestas y durante un amplio espacio temporal se multiplicaron los reportajes y las noticias que tomaban como punto de referencia la supresión del nivel provincial de gobierno.

Aun así, hubo algunas reacciones que, desde el plano del análisis o propuestas (por ejemplo, la Fundación Democracia y Gobierno Local, *Libro Verde sobre los Gobiernos Locales intermedios en España*, 2011), se promovió un discurso de recuperación institucional de la provincia, mediante un triple proceso de reforma: mejora institucional (legitimidad democrática directa o

modificación parcial del actual sistema, forma de gobierno más adecuada a sus funciones e innovación en las estructuras organizativas), reforzamiento de sus competencias (mediante la atribución no sólo de competencias funcionales, sino también de competencias materiales propias asignadas al nivel provincial por razones de escala) y sistema de financiación que no descansa exclusiva (o predominantemente) en la transferencia. La idea central no era otra que apostar por una renovación institucional de unas estructuras organizativas bicentenarias, adecuarla a las necesidades presentes y mejorar su eficiencia, con la finalidad de ganar “visibilidad institucional” y que pudieran ser así reconocidas por una ciudadanía que en un altísimo porcentaje desconoce para qué sirven y a qué se dedican.

En cualquier caso, a las puertas del año 2012 una serie de cuestiones estaban muy claras en el debate sobre la reforma local. A saber:

- a) En España existe una planta municipal (y también local) desmesurada y poco idónea para cumplir los fines que le asigna el sistema legal: 8.116 municipios. Más del 90 por ciento de ellos tienen menos de 10.000 habitantes, un umbral de población que puede considerarse razonable para prestar eficientemente los servicios municipales y disponer de una adecuada estructura municipal. El inframunicipalismo (municipios de menos de 1.000 habitantes) es un mal endémico y sobre todo muy extendido en algunas Comunidades Autónomas. Los servicios públicos prestados a los ciudadanos se ven seriamente afectados por este dato. La desigual prestación de tales servicios en función del tamaño de población (y de los recursos de cada entidad) configuran un marco de desigualdad real y efectivo en ejercicio de los derechos o prestaciones que reciben los ciudadanos según el municipio en el que residieran. Además, existen miles de municipios con estructuras políticas y sin apenas estructuras de gestión: municipios con gobierno, pero sin administración. Curiosa paradoja en una “administración local”. Una paradoja que, tal como veremos, tenderá a incrementarse si sigue adelante la reforma local iniciada.
- b) Muchos municipios desempeñan, por distintas causas y circunstancias que ahora no procede enunciar, una serie de prestaciones públicas o ejercen un tipo de competencias mal denominadas “impropias” (pues encuentran su fundamento legal en las actividades complementarias del artículo 28 LBRL y en las actividades económicas del artículo 86 LBRL), que simplemente son competencias que no están adecuadamente financiadas, pero que no son “impropias” sino “complementarias” a las competencias propias. No se puede calificar de “impropia” una competencia que está expresamente recogida en la Ley. Es verdad, no obstante, que, como consecuencia, de los años de bonanza económica y de algunas decisiones irresponsables, “la burbuja de los servicios públicos locales” (por emplear una expresión de Francisco Longo) fue creciendo exponencialmente. La emergencia de la crisis está cuestionando frontalmente la sostenibilidad de algunos de esos servicios o prestaciones, así como de numerosos equipamientos, sobre todo en aquellas entidades locales con sus finanzas públicas en estado precario.
- c) Los municipios, con la finalidad de paliar sus insuficiencias estructurales para prestar determinados servicios, echaron mano de la fórmula asociativa prevista legalmente de las mancomunidades. Algunas funcionan razonablemente bien, mientras que otras no. Los consorcios locales asimismo se habían multiplicado. También unos tenían un funcionamiento razonable, otros en cambio no. Pero no se puede legislar pensando siempre en lo que no funciona y no prestar atención a lo que tiene un rendimiento institucional satisfactorio; pues en ese caso se “penaliza” a los gobiernos locales que hacen bien las cosas. Más preocupante ha sido, sin duda, el

crecimiento desordenado del sector público instrumental local, especialmente de las empresas públicas y fundaciones, así como también de algunas entidades públicas empresariales. Esas entidades instrumentales en unos casos estaba justificada su creación, pero en otros muchos desarrollaban competencias propias de las entidades locales y se habían configurado exclusivamente para huir de las rigideces que el derecho administrativo sometía a la administración matriz.

- d) Las comarcas, allí donde existen (principalmente en Aragón y Cataluña), se han ido configurando como estructuras administrativas locales de carácter territorial con una serie de competencias propias o delegadas, pero con dificultades notables para diferenciarse de los niveles de gobierno provincial en lo que al ejercicio de competencias funcionales (de asistencia técnica y cooperación al municipio) respecta. Su rendimiento institucional es más que dudoso, a pesar de que algunas comarcas llevan ya (como es el caso de Cataluña) más de veinticinco años de existencia formal. En todo caso, su reconocimiento estatutario las blindó, en principio, frente a posibles medidas de ajuste institucional. El problema realmente es cómo conviven y convivirán (en el modelo futuro) con la institución provincial. Sin duda este es el principal problema, que las Comunidades Autónomas afectadas deberán resolver. Y alguna ya lo está haciendo. El anteproyecto de ley de gobiernos locales de Cataluña, recientemente sometido a información pública, aboga de forma decidida por un fortalecimiento del escalón comarcal (que se convierte en la entidad que llevará a cabo la prestación común de los servicios municipales cuando estos niveles de gobierno no puedan atenderlo) y en un vaciamiento o en una configuración desdibujada de las provincias (veguerías).
- e) La provincia, como se ha dicho, es un escalón de gobierno local cuestionado actualmente. A pesar de disponer de garantía y reconocimiento constitucional (artículo 141 CE), la bicentenaria institución de las diputaciones provinciales ofrece signos de evidente agotamiento. Con unas estructuras políticas muy singulares (legitimidad democrática indirecta, y “políticos a media jornada” dada su condición de alcaldes o concejales en sus respectivos ayuntamientos), una administración pública muy tradicional sin otras estructuras directivas que los propios funcionarios con habilitación de carácter estatal, un personal adaptado a unas competencias funcionales y, por lo común, con escasa presencia de plantillas tecnificadas o cualificadas, así como una organización administrativa que apenas ha evolucionado a pesar de los amplios cambios producidos en el entorno institucional y competencial, las diputaciones provinciales son percibidas como unas instituciones muy tradicionales, de escasa modernidad (salvo contadas excepciones), con nula visibilidad institucional para la ciudadanía y, algunas ocasiones, como refugio de patologías en su funcionamiento, tales como prácticas clientelares o de reparto de fondos (por lo común, pactados) entre los diferentes ayuntamientos de la provincia. Esta imagen no es justa, pues esconde, sin embargo, el relevante papel que esas instituciones provinciales (una con mayor acierto y otras con menos) cumplen para suplir las carencias de un municipalismo fragmentado e impotente para asumir las funciones que el legislador le atribuye. Pero revela algo que es evidente: las instituciones provinciales, por lo común, no están justificando suficientemente ante la ciudadanía su propia existencia. Deben iniciar una senda decidida de renovación institucional si quieren continuar existiendo en un futuro próximo. La ciudadanía será cada vez más exigente con aquellas instituciones que no ofrezcan signos evidentes de rendimiento y de efectividad.
- f) El problema del gobierno local intermedio de carácter “provincial” en España no descansa más que en parte (importante, pero una parte) sobre las diputaciones

provinciales (o diputaciones de régimen común). Son 38 las provincias que disponen de diputaciones provinciales. La singularidad del gobierno local intermedio debe tener también en cuenta la existencia de las instituciones de gobierno insular (Cabildos y *Consells Insulars*) o, en su caso, la peculiaridad de las Diputaciones Forales vascas. Complejidad especial presenta el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, pues es evidente que no son Administración Local ni están llamadas “de facto” a cumplir tales funciones. En verdad, por mucho empeño que ponga el legislador local, las Comunidades Autónomas uniprovinciales (y ello se puede hacer extensivo a las Diputaciones Forales) tratan “lo local” como algo distinto y distante (habitualmente encuadrado en una Dirección general o, todo lo más, en un departamento). Los *Consells Insulars* tienen, asimismo, la consideración de “institución autonómica” tras la reforma del Estatuto de Autonomía de las *Illes Balears*. Y los Cabildos tampoco se ven a sí mismos como entidades locales en sentido estricto. Este panorama complica sobremanera cualquier decisión racional de reforma que pretenda sustituir la prestación de servicios municipales por su atribución a un nivel de gobierno provincial o insular.

En fin, este es –en un rápido e incompleto dibujo– el cuadro existente en los últimos años (antes de que se iniciara la reforma) en materia local. Para tener una perspectiva completa del problema faltan, no obstante, algunos elementos formales, que tienen sin duda transcendencia jurídico-institucional. Y siquiera sea sucintamente es oportuno referirse a ellos.

El primero es el intento de “interiorización” del gobierno local que llevan a cabo los Estatutos reformados a partir de 2006. Estos Estatutos de “segunda” (realmente, de “tercera”) generación se caracterizan por incluir una regulación (en algunos casos exhaustiva) del gobierno local. También redefinen algunas competencias locales (tales como la asunción de competencias no solo en materia de demarcación municipal, sino también de organización territorial). Incluso en algunos supuestos especifican nominalmente cuáles son las “competencias de los municipios” (por ejemplo, el caso del Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 92) o de los “gobiernos locales” (el Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 85). El intento de reforzar la autonomía local como principio constitucionalmente garantizado (y en estos momentos también estatutariamente reconocido en algunos casos) está en el fondo de estas decisiones. Pero el intento real no es otros que “blindar” el ejercicio de la competencia autonómica sobre el nivel local de gobierno, limitando indirectamente el campo de juego del legislador básico en esta materia o pretendiendo hacerlo. A partir de entonces, parecía complicarse sobremanera la relación entre Estatuto de Autonomía (y, por consiguiente, la configuración normativa que hicieran en su caso las leyes autonómicas) y legislación básica en materia local. No obstante, la STC 31/2010 deja meridianamente claro que el legislador básico local sigue disponiendo de un amplio margen de configuración que puede llegar a condicionar (o desactivar) inclusive las previsiones estatutarias, siempre, claro está, que se mueva en el ejercicio de sus propias competencias de definición de lo básico. Y este último aspecto es el que no dejará de plantear innumerables problemas (por ejemplo, tal como veremos, en el caso de la determinación de cuáles son las competencias de los municipios y en qué medida esa delimitación material por el legislador básico puede afectar a competencias propias de ámbito sectorial de las Comunidades Autónomas). Más contundente aún, la reciente STC 103/2013, de 25 de abril, confirma la línea iniciada por la STC 31/2010, al calificar de “impropias” las competencias exclusivas que el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye en materia de régimen local. Pero los problemas citados siguen abiertos.

El segundo, aunque tal vez anterior o paralelo en el tiempo, es que el Gobierno de España inició un proceso de reforma en su integridad de la normativa básica de régimen local durante los años 2006-2007 y más tarde en 2010. El anteproyecto de ley básica de Gobierno y Administración Local partía, sin embargo, de presupuestos diametralmente opuestos a los que se asienta el anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local que seguidamente se comentará. La idea básica, fundamentada a partir del “Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local” (2005), era que tanto municipio como provincia son niveles de gobierno local (por tanto, con capacidad de decisión política), debiendo ajustar sus estructuras de gobierno y el ejercicio de sus competencias a esa caracterización, pero que ambos niveles conformaban una suerte de “Comunidad Política Local”, complementaria, en la que la insuficiencia de ejercicio de las competencias municipales debería ser subsanada (mediante las competencias funcionales propias) por las instituciones provinciales. El principio de autonomía local, inspirado fuertemente en su reconocimiento por la Carta Europea de Autonomía Local, era el punto central de la arquitectura institucional de un modelo que se asentaba más en la idea de gobierno que en la propiamente de administración local. A pesar de ser objeto de informe por el propio Consejo de Ministros, el citado anteproyecto no llegó a tramitarse. Una expresión de ese “modelo” truncado, aunque a escala autonómica, es sin duda la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que sin duda es uno de los exponentes normativos más avanzados del sistema local de gobierno en España, en lo que a refuerzo del principio de autonomía local respecta.

II.- El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Proceso de gestación y gestión del proceso: ideas fuerza de un nuevo modelo institucional de estructuración de la Administración Local en España.

Tras esos antecedentes sumariamente expuestos, a finales de 2011 toma posesión el nuevo Gobierno en un contexto de recesión económica, con una situación de las finanzas públicas muy deteriorada y con una presión cada vez mayor de los mercados derivada de la crisis de la deuda soberana (y del incremento porcentual de la prima de riesgo en relación con el diferencial alemán). La sombra del “rescate” planeó una y otra vez sobre el horizonte. Ni que decir tiene que en este complejo contexto el Gobierno se vio obligado a adoptar una serie de medidas de choque con la finalidad de rebajar el déficit público, que se había disparado más allá de los objetivos previstos. En ese marco es en el que cabe encuadrar la batería de medidas que se impulsarán en relación con la reforma local. Inicialmente, en el discurso político comenzó a tomar forma la idea de reformar directamente la planta local. Pero tal vez el análisis detenido de hasta qué punto el Estado tenía o no competencia para hacer efectiva tal reforma (ya que las competencias residen en el ámbito autonómico) marcó un punto de inflexión en este proceso y se abandonó la pretensión de materializar tal ajuste de planta por medio de la modificación de la legislación básica (aunque tal abandono no aparecía especialmente claro todavía en el Plan Nacional de Reformas aprobado en abril de 2012, donde se hablaba de supresión o reducción de municipios).

Tras estos titubeos iniciales, el tema se reconduce hacia el terreno de una reforma local que, en principio, no afecta directamente a la planta municipal existente. Pero más allá de consideraciones formales se encuentra el dato de que, desde un punto de vista político, introducirse en una modificación unilateral de la planta (sin un cerrado consenso de todas las fuerzas políticas) implicaría –si se nos permite la expresión- “meterse en un avispero”, con serias consecuencias de desgaste político de magnitudes considerables para el partido político que emprendiera en solitario tal proceso. Bien es cierto que estas dudas iniciales sobre el alcance

de la competencia estatal para llevar a cabo una reforma de la planta municipal por medio de la legislación básica encontraban su justificación en una lectura correcta del texto constitucional y de los propios Estatutos de Autonomía (por ejemplo, la realizada por Francisco Velasco), pero ya se comenzaron a alzar voces doctrinales que justificaban que el Estado sí que podía intervenir en el modelo de planta municipal a través de las competencias asignadas por el artículo 149.1.18 CE (por ejemplo, una serie de profesores agrupados en torno a la “Sociedad de Estudios de Derecho Administrativo”). Esta última tesis es la que parece haber encontrado acogida en la reciente STC 103/2013, de 25 de abril, donde el Tribunal reconoce un *obiter dictum* que dentro de las competencias del legislador básico de régimen local se encuentra la posibilidad de redefinir la planta municipal conectando umbrales de población con efectividad de las competencias municipales. Tal vez si ese pronunciamiento se hubiese hecho con antelación, el enfoque de la reforma local hubiese tomado otros derroteros. En todo caso, este puede ser sin duda un “plan B” para el supuesto que esta reforma local no termine en el Boletín Oficial del Estado.

En esa línea, el Plan Nacional de Reformas aprobado por el Gobierno de España en abril de 2012 incorporaba una serie de líneas fuerza que iban dirigidas a reformar el nivel local de gobierno. Estas propuestas fueron presentadas ante las instancias competentes de la Unión Europea. Y, entre ellas, cabe destacar la necesidad de reordenar las competencias locales con el fin de evitar duplicidades. Inicialmente, incluso, se “deslizó” la idea de que esa reordenación de competencias vendría acompañada de un reajuste de la planta local en España. Sin embargo, de ese reajuste de planta ya no llegó a hablarse nunca más a partir de ese documento.

En el mes de julio de 2012, el Consejo de Ministros informó un anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local (en lo sucesivo, ALRSAL), paso previo a su aprobación ulterior como proyecto de ley una vez que se emitieran los consiguientes informes, entre ellos el de la Comisión Nacional de Administración Local (a la que ni siquiera llegó a presentarse). Este anteproyecto fue recibido con fuerte contestación por parte del mundo local. Ello implicó que su tramitación interna se detuviera y se abriera un período de replanteamiento de algunas de sus premisas. El proceso de adecuación de ese texto ha sido lento y, en todo caso, hermético. La convocatoria anticipada de las elecciones autonómicas gallegas y vascas, primero, y después de las catalanas, ralentizó más aun ese tejer y destejer de un borrador que ha conocido innumerables versiones y por el que han ido “dejando huella” diferentes “redactores” (algo que se advierte de su propia lectura).

Pero mientras tanto los compromisos europeos del Gobierno de España seguían vivos e, incluso, se alimentaban a sí mismos con reiteradas propuestas elevadas a Bruselas. Así, el Plan bienal 2013-2014 de Presupuestos presentado por el Gobierno ante las instituciones europeas volvía a incidir en esta reforma local e, incluso (siguiendo las pautas del Plan Nacional de Reformas de 2012), cuantificaba el volumen de ahorro en el gasto público que tal proceso supondría (3.500 millones de euros el primer año y más de 9.000 millones de euros al final de todo el proceso). Lo mismo hacía un Documento de Estrategia de Política Económica para el siguiente semestre (octubre 2012-marzo 2013) que fue conocido por el Consejo de Ministros de 27 de septiembre de 2012 y remitido igualmente a Bruselas. En este documento se programaban temporalmente las acciones y se volvía a insistir en las cifras globales de ahorro que la reforma implicaba. Incluso se afirmaba que la reforma estaría lista para finales de 2012. Nada de esto se ha producido.

La entrada en el año de 2013 sin los compromisos cubiertos dejaba sin duda al Gobierno de España en una situación delicada. Ello explica, por tanto, que el proceso se acelere en los

primeros meses del año (enero-febrero), luego se ralentice (marzo-abril) y finalmente se vuelva a acelerar (mayo-junio) como consecuencia de las presiones de la Unión Europea ante las escasas concreciones que se observaban en lo que afecta a reformas estructurales y, particularmente, institucionales. Pero de ello nos ocupamos luego.

La reforma local inicialmente se planteó sobre una serie de ejes:

- Reforma de la Ley de Bases de Régimen Local (y parcialmente del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales).
- Incorporación de algunas otras medidas adicionales de “racionalización” de la administración local.
- Reducción del número de concejales en función del tamaño del municipio (lo que implicaba obviamente una modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General).
- Limitación de las retribuciones de los electos locales por medio de la inclusión de un techo máximo dependiendo del tamaño de la entidad local en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (aspecto este recogido incluso en el Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; BOCG de 7 de septiembre de 2012).

Tras innumerables titubeos gubernamentales, se impulsa de modo efectivo un anteproyecto que persigue una reforma parcial (pero intensa) de la Ley de Bases de Régimen Local, la reforma puntual de la Ley de Haciendas Locales y la incorporación de un techo máximo de retribuciones de los representantes locales a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio. De la reducción del número de concejales nada más se ha oído hablar. Es un tema que, ante la oposición política al mismo, se ha caído definitivamente de la agenda.

Ese impulso, como es conocido, se produjo a raíz de la presentación para informe del Consejo de Ministros de un “nuevo” anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local (15 de febrero de 2013; aunque el texto del anteproyecto difundido por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas lleva fecha de 18 de febrero). La difusión de ese texto (que se puede considerar de “oficial”) abre “la caja de los truenos”. El MHAP da traslado efectivo del mismo a las Comunidades Autónomas, así como a la Federación Española de Municipios y Provincias, a efecto de que se formulen observaciones. A partir de entonces se produce un auténtico aluvión de alegaciones por parte de Comunidades Autónomas y de otro tipo de entidades e instituciones. La propia FEMP presentó unas alegaciones de contenido crítico que si bien no cuestionaban frontalmente la arquitectura institucional propuesta, sí que pretendían desactivar aquellos aspectos más duros del modelo (traspaso de la prestación de servicios a las diputaciones, intervención de municipios de menos de 5.000 habitantes, evaluaciones conjuntas solo a municipios con dificultades financieras, papel de la intervención municipal, retribuciones de los alcaldes, etc.).

El eco mediático de este anteproyecto de febrero de 2013 ha sido muy elevado y, por lo común, las opiniones que se han vertido son bastante unánimes a la hora de censurar parte o todo su contenido. La idea inicial del MHAP era tramitarlo con cierta celeridad y remitirlo al Consejo de Ministros el mes de abril de 2013 para su aprobación como proyecto de ley, una vez que hubiese sido conocido el texto por la CNAL y el Consejo de Estado hubiera emitido un dictamen sobre el mismo. No cabe duda que el revuelo mediático levantado y la fuerte oposición, incluso en las propias filas del partido en el Gobierno (al menos en varias Comunidades Autónomas y en diferentes Ayuntamientos), han supuesto incorporar un ritmo más pausado del proceso, permitir

una “digestión” más lenta de sus contenidos y modificar asimismo aquellos aspectos que más críticas habían recibido.

Presionado por las instituciones europeas, el Gobierno hizo públicas a finales de 2013 una agenda de reformas que posteriormente trasladó al Plan Nacional de Reformas de 2013. Y entre ellas, de nuevo, se incorpora la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, cuantificando el ahorro que se produciría por la puesta en marcha de esta reforma en 8.000 millones de euros (en febrero de 2013 eran poco más de 7.000 mil millones). Lo más importante, sin embargo, radica en que el Gobierno adquiere unos compromisos de aprobar la citada Ley a finales de 2013, para que esté en vigor a principios de 2014. De ser así, ello implicaría buena parte de los efectos traumáticos derivados de la aplicabilidad de ese texto normativo se proyectarían temporalmente sobre los años 2014-2015 (reducción de la cartera de servicios municipales, traspaso de las competencias en materia de servicios sociales a las Comunidades Autónomas, supresión de competencias impropias, desmantelamiento del sector público instrumental local, etc.). Si tenemos en cuenta que en mayo de 2015 hay elecciones locales, se nos antoja complejo (por no decir imposible) que políticamente se asuma que las medidas más traumáticas se adopten por los diferentes equipos de gobierno (es indiferente el color político) pocos meses antes de las elecciones municipales.

Esos compromisos con la Unión Europea han supuesto una redefinición del “*timing*” del proceso. El anteproyecto cumplió ya el trámite de la Comisión Nacional de Administración Local (21 de mayo) y, fruto de las observaciones allí planteadas, así como de algunas otras formuladas por la FEMP, se incorporaron algunas modificaciones al texto del anteproyecto que finalmente ha sido remitido al Consejo de Estado (anteproyecto de 24 de mayo de 2013). En los próximos días, el Consejo de Estado hará público su dictamen y posteriormente será remitido al Consejo de Ministros para su aprobación como Proyecto de Ley y enviado a las Cortes Generales para dar inicio a la tramitación parlamentaria. No será fácil que ese Proyecto de Ley se tramite en poco más de cinco meses y sea aprobado –como se dice- a finales de año. Pero con carácter previo se anuncian (así lo hizo saber el Presidente de la FEMP en la rueda de prensa posterior a la reunión de la CNAL) una serie de medidas normativas que pretenden anticipar una regulación general de la noción de “coste estándar” de los servicios públicos locales (presumiblemente a través de Real Decreto-Ley) y habilitar al Gobierno para que, por medio de Real Decreto, establezca el coste estándar de los servicios públicos locales.

Tras esta rápida cronología, es preciso poner de manifiesto que el anteproyecto lleva ya más de un año gestándose. Un proceso largo y que no ha venido siempre acompañado de una mejora técnica y menos aún de una pretensión de limar sus aristas. En este sentido llama poderosamente la atención que el “principio de autonomía local” esté ausente en los textos elaborados, así como que la Carta Europea de Autonomía Local no haya sido citada ni una sola vez (solo se hacía en un borrador de anteproyecto de 28 de enero de 2013), máxime cuando España estaba siendo sometida por el Consejo de Europa a un proceso de “monitoring”, que finalizó con las Recomendaciones de 19 de marzo de 2013 (donde se hacen algunas referencias al anteproyecto, pero sobre todo a versiones anteriores a la informada por el Gobierno el 15 de febrero de 2013).

El proceso de elaboración de esta reforma está siendo lento y salpicado, como hemos visto, de innumerables problemas y contingencias. El primer borrador de reforma nace de una Comisión Interadministrativa constituida en el seno del INAP, que estuvo trabajando durante los meses de abril y mayo de 2012. A finales de mayo de 2012 se conoció un primer texto de un borrador de reforma, en el que ya aparecían algunas de las ideas fuerza que posteriormente se incorporarán

a los sucesivos borradores. El primer documento (fechado el 25 de mayo de 2012) se centraba principalmente en una serie de puntos:

- Reordenar las competencias locales, pero el texto focalizaba la atención más bien en los servicios locales (y especialmente en los servicios mínimos obligatorios). La confusión entre “competencia” y “servicio” es una tónica de todos los documentos. Esa reordenación se justificaba en la necesidad de acabar con las duplicidades en la prestación de los servicios y con la pretensión de que las “competencias impropias” solo se pudieran ejercer cuando se garantizara plenamente el cumplimiento de las competencias propias, no incurrieran en duplicidades y tuvieran sostenibilidad financiera.
- Pretendía reforzar la posición institucional de las diputaciones provinciales mediante la atribución de la prestación de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes (y de las mancomunidades) que no alcanzaran los estándares de calidad que determinara el Gobierno a través de un Real Decreto.
- Se proponía la supresión de las “actividades complementarias” (mediante una derogación del artículo 28 de la LRBRL) y se redefinía la iniciativa pública en actividades económicas (artículo 86 LRBRL).
- Los servicios públicos municipales o de las mancomunidades se someterían a un sistema de evaluación conjunta, con consecuencias directas en algunos casos sobre “la retención” de la prestación del servicio por parte de los respectivos ayuntamientos o de las propias mancomunidades.
- Ya aparecía, en todo caso, una relación estrecha entre “competencia” y “capacidad financiera”. La propuesta de reforma estaba impregnada, desde sus primeros pasos, por las exigencias de cumplimiento de la reciente legislación en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Es necesario detenerse en estas cuestiones puesto que el modelo institucional de la reforma local que finalmente ha conocido el Consejo de Ministros el 15 de febrero de 2013 es tributario directamente de las líneas que entonces se dibujaron. Es un aspecto que no cabe orillar: el modelo institucional de administración local se determina ya en sus líneas esenciales en el primer documento. Otra cosa es que luego se haya ido complicando en exceso o retocando en alguno de sus elementos. En efecto, la propuesta de reforma de la ley de bases de régimen local (porque inicialmente este era su objetivo) nace hipotecada por una serie de datos. A saber:

- a) Aunque el objetivo era “reordenar competencias locales”, el punto de mira estaba principalmente puesto sobre “la prestación de servicios mínimos obligatorios” y en el ejercicio (mejor dicho, en vedar el ejercicio) de “competencias impropias” o dificultar el desarrollo de actividades económicas por parte de los municipios. Existía, pues, una predisposición a considerar que eran los municipios quienes incurrían en duplicidades. De las provincias nada se decía. Se presumía así que las disfunciones estaban solo en el ámbito municipal y no en el provincial. Tal como se ha dicho, ese texto originario incurría en la confusión de mezclar interesadamente “competencias” con “servicios”.
- b) La arquitectura institucional pivotaba sobre un nivel de gobierno, la provincia, que no se ponía en ningún momento en entredicho (sus servicios no se evaluaban). Los “malos” eran los municipios, “las buenas” las provincias. La sospecha recaía, por tanto, sobre municipios y mancomunidades. La vocación no confesada del documento era llevar a cabo una reforma silente de la planta municipal por medio de la atribución del ejercicio de la prestación de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes a favor de las diputaciones

provinciales, cabildos, consejos insulares o, incluso, comunidades autónomas uniprovinciales (lo que, en este caso, hacía saltar de “lo local” a “lo autonómico” la prestación de un servicio municipal y quebraba no solo el principio de subsidiariedad, sino también el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado).

- c) Existía un prejuicio claro y evidente hacia las entidades locales intermedias que prestaban servicios locales, ya fueran estas mancomunidades, consorcios o, incluso, comarcas. La idea-fuerza era que el espacio local se configurara en torno a las entidades con reconocimiento expreso constitucional (municipios, provincias e islas). Lo demás sobraba. Se trataba, en síntesis, de “esponjar” ese espacio local de entidades locales intermedias.

Todas estas medidas se fundamentaban en una serie de Informes Anuales del Tribunal de Cuentas donde sistemáticamente se ponían de relieve determinadas deficiencias en el sistema institucional local. Estas apreciaciones son necesarias para entender cabalmente cómo ha caminado en los sucesivos meses la propuesta de reforma local, porque confieren –si se nos permite la expresión- una suerte de “pecado original” al modelo institucional pretendido, que hace muy difícil, si no imposible, su reconducción futura a términos de racionalidad institucional y, sobre todo, a la configuración de un marco institucional que garantice un rendimiento adecuado y una adaptación de la planta local a las necesidades reales.

En este rápido análisis conviene también detenerse muy brevemente en el anteproyecto de 13 de julio de 2013, que recoge las ideas fuerza que ya fueron expuestas en el documento de 25 de mayo de ese mismo año, pero que adhiere al texto numerosas previsiones adicionales. No cabe duda que el MHAP trabajó sobre las líneas marcadas, pero introdujo nuevas ideas que iban en la dirección sobre todo de garantizar que el proyecto de reforma local tuviera impacto efectivo sobre la reducción del déficit público e implicara por tanto un evidente ahorro.

Ese anteproyecto, por consiguiente, introduce algunos matices que ahora no interesan, pero añade algunas cuestiones nuevas, que sí es procedente resaltar:

- Redefine el régimen jurídico de los funcionarios (rebautizados de nuevo como) de “habilitación nacional”, reforzando las competencias del Estado y sobre todo fortaleciendo la figura de la Intervención de las entidades locales (mediante una reforma puntual, pero muy trascendente, de dos artículos de la Ley de Haciendas Locales).
- Cuestiona la figura del consorcio local y le dota de un carácter subsidiario, modificando su régimen jurídico.
- Suprime las entidades locales menores, lo que levantó airadas protestas de tales entidades que presionaron directamente al MHAP.
- Establece, asimismo, una serie de medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local, una idea que ya estaba recogida en el Plan Nacional de Reformas de 2012, abogando por la disolución de todos aquellos entes que no tuvieran viabilidad financiera.

No es menester en estos momentos detenerse en el análisis de los innumerables borradores de anteproyecto de ley que se fueron redactando a partir de esa fecha hasta el 15 de febrero de 2013. Pero sí era importante ver cuáles eran las líneas fuerza que inspiraron esa reforma y que, con cambios importantes en algunos casos, se han mantenido y forman por tanto la arquitectura conceptual del modelo institucional que se pretende implantar en el ámbito local de gobierno.

III.- El contenido de la reforma local: análisis del anteproyecto.

Introducción

Ya se ha hecho referencia detenida al contexto en el que emerge esta propuesta de reforma de la administración local. En cualquier caso, sorprende que dentro de las necesarias reformas institucionales de los diferentes niveles de gobierno se haya optado por proyectar las primeras medidas de reforma sobre el nivel local de gobierno; máxime cuando tanto por lo que afecta a la deuda pública (en torno al 4 por ciento del total y de ella casi una cuarta parte es del municipio de Madrid) como por lo que respecta al déficit público (que debe acreditar por exigencia constitucional y legal “equilibrio presupuestario”), el ámbito local representa un problema menor en el estado de las finanzas públicas frente a los otros niveles de gobierno.

No cabe duda que, tal como se ha expuesto anteriormente, las razones reales de focalización del “ajuste institucional” sobre el espacio de gobierno local son esencialmente de dos tipos. Por un lado, se debían dar señales rápidas de que España era sensible a la necesidad de llevar a cabo tales ajustes institucionales para contener el déficit y una señal (relativamente) rápida era, sin duda, comenzar por el ámbito local. Por otro, este proceso de reforma estaba presidido por la (también relativa) facilidad y oportunidad de emprender un ajuste institucional de este tipo, en cuanto que la situación era objetivamente insostenible (atomización de la planta municipal) y el Estado disponía, en principio, de competencias para hacer efectivo tal ajuste sin depender de la puesta en marcha y de la voluntad de las diferentes Comunidades Autónomas.

Así es como se plantea esta reforma local, por cierto un tanto descontextualizada, ya que se anticipa a la reforma de la Administración del Estado y a la siempre pendiente (y mucho más difícil de materializar) reforma de las Administraciones autonómicas (ya que depende de la propia voluntad de estas, salvo condicionantes derivados de la financiación a través del Fondo de Liquidez Autonómico). Una reforma local que se “vende” inmediatamente como una adaptación de la Ley de Bases de Régimen Local a los principios y reglas de la LOEPSF, así como con la finalidad de evitar duplicidades.

El ALRSAL (en su versión de 18 de febrero de 2013) representa, sin embargo, no solo una mera reforma “profunda” de la LBRL, sino, en verdad, un cambio de modelo del gobierno local, que tiende a transmutarse en una simple y llana “administración local”, pues la idea central del modelo gira en torno a la noción de los servicios locales. A nuestro juicio es equivocada la conclusión, expuesta por alguna contribución doctrinal, de que la reforma local es continuidad de la de 2003. Aunque procedan del mismo partido político, son de trazado muy diferente. En el ALRSAL la autonomía local (más precisamente la autonomía municipal) se difumina o se desdibuja completamente. Esta reforma ha sido escrita de espaldas (o sin tener en cuenta) los principios de la Carta Europea de Autonomía Local. Las entidades locales, por tanto, dispondrán de una nota existencial que no es otra que prestar servicios a los ciudadanos a “coste estándar” o, en su defecto, dejar paso a que tales prestaciones las lleve a cabo un nivel de administración local superior (la provincia) en el supuesto de que se traten de servicios mínimos obligatorios o, en su caso, a dejar de prestarlos, quedando los ciudadanos de esos municipios en peores condiciones que el resto de los ayuntamientos españoles que sigan desarrollando tales prestaciones.

La reforma, tal como explicita la exposición de motivos que inmediatamente se analizará, tiene tres objetivos básicos. A saber:

- a) Pretende “clarificar” las competencias municipales (no así las provinciales), mediante un complejo sistema en el que se entremezclan los conceptos de “competencia” y “servicio”, se vinculan las competencias a la sostenibilidad financiera y, especialmente, la prestación de servicios por los propios municipios se condiciona a que estos se presten “a coste estándar” (una noción no delimitada en el texto del anteproyecto, pero que resulta clave para entender las consecuencias finales del modelo que se pretende). Asimismo, se suprimen las “actividades complementarias” y se condiciona la prestación por los municipios (no así por las provincias) de “competencias impropias”, puesto que si estas se prestan a un coste superior al “coste estándar” debe suprimirse su ejercicio. También se recoge un nuevo régimen jurídico de competencias delegadas y en elenco de materias sobre las cuales el Estado o las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en cualquier tipo de municipios. La clave, no obstante, de toda la nueva arquitectura del sistema de competencias municipales radica en que solo pueden desarrollar (elenco tasado) competencias sobre aquellos ámbitos materiales expresamente recogidos en el artículo 25.2 LBRL.
- b) Persigue asimismo la racionalización de la estructura organizativa de la administración local, reforzando –al menos nominalmente- el papel de las diputaciones provinciales, mediante la asignación “común y obligatoria” a este tipo de entidades locales de la prestación del ejercicio de aquellos servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes que superen el “coste estándar” fijado por el Gobierno mediante Real Decreto (también cabe la asignación “voluntaria” si así lo solicita el municipio o si este tiene más de 20.000 habitantes). En todos esos casos se requiere aprobación de la diputación por mayoría simple. La racionalización de la estructura administrativa se proyecta asimismo sobre la supresión (en determinados casos) de las mancomunidades y entidades locales menores, así como sobre las medidas de “redimensionamiento” (eufemismo que esconde la lisa y llana disolución en algunos casos) de los entes instrumentales locales, especialmente empresas públicas y entidades públicas empresariales.
- c) Y, en fin, el tercer objetivo general es el de garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso, favoreciendo así la iniciativa económica privada que evite “intervenciones administrativas desproporcionadas”. Este objetivo tiene un doble sentido. Por un lado, se fortalece notablemente el papel de la Intervención local hasta el punto de situarla funcionalmente en algunos casos bajo la órbita del MHAP, así como de colocarla en el papel de supervisión directa del equipo local de gobierno (con técnicas de intervención más reforzadas que las existentes actualmente). Los informes de la Intervención municipal pueden tener una trascendencia “política” innegable puesto que pueden llegar incluso a afectar a la “cartera de servicios” (competencias impropias). Pero, por otro, se pretende indirectamente que la iniciativa económica privada refuerce su intervención, también en el ámbito de los servicios públicos locales (mejor dicho, “municipales”). Solo así se entiende que se atribuya a las diputaciones provinciales la prestación “común y obligatoria” de determinados servicios mínimos obligatorios, puesto que al carecer las diputaciones de una organización adaptada para tales fines esas instituciones deberán acudir necesariamente a la Ley de Contratos del Sector Público para prestar tales servicios. Ni que decir tiene que tales instituciones provinciales deberán reforzar muchísimo sus áreas de contratación pública, lo que ofrece dificultades innegables en un marco de restricciones de convocatoria de plazas, de contratación de personal o de incremento de la masa salarial en concepto de retribuciones.

Más que abordar un análisis detallado del texto del ALRSAL (improcedente en estos momentos debido a su caracterización como anteproyecto y a que, con toda seguridad, sufrirá cambios importantes tras el dictamen del Consejo de Estado y sobre todo en su tramitación parlamentaria), puede ser oportuno, tal como decíamos, llevar a cabo, una descripción genérica del contenido de ese texto a partir de las premisas que se establecen en la propia Exposición de Motivos. Se trata exclusivamente de focalizar la atención sobre aquellos puntos nucleares de esa propuesta normativa que se despliegan sobre el articulado de la misma y que pueden ayudar a comprender mejor lo que allí se dice. Algunas cuestiones ya han sido enunciadas, por lo que serán tratadas epidérmicamente o, incluso, mediante remisión expresa a lo ya expuesto. Veamos.

La reforma local, en su última concreción en el anteproyecto de 24 de mayo de 2013 (aunque tal enfoque estaba ya presente desde los primeros borradores) pone énfasis especial en vincular esa reforma con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. De hecho, la reforma se justifica en sí misma en la necesidad de adaptar la legislación básica de régimen local a esa normativa de estabilidad presupuestaria. Se puede afirmar, en todo caso, que los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera están omnipresentes a lo largo y ancho de la reforma propuesta, pues la exposición de motivos arranca precisamente con este principio. Y ello no deja de suscitar algunas perplejidades. Si se trata (entre otras cosas) de una reforma de la LBRL es obvio que la voluntad del “legislador” es introducir una serie de principios y reglas de carácter estructural o permanente sobre el marco regulador de las instituciones locales. Nadie pone en duda que tales principios sean hoy en día trascendentales, pero no dejan de tener un carácter coyuntural (aunque sea a medio plazo), mientras que la reforma local es en sí misma de naturaleza estructural.

Es cierto, no obstante, que la incorporación de tales principios al artículo 135 CE los convierte en un marco de referencia obligado para el legislador básico de régimen local. Pero no lo es menos que ello no debe implicar que, por ejemplo, la mayor o menor intensidad de los servicios prestados por un municipio a sus ciudadanos se condicione siempre y en todo caso al cumplimiento de tales requerimientos y a la sostenibilidad financiera de los mismos; esto es, cabe preguntarse hasta qué punto la proyección de tales principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera sobre el ámbito de las competencias y servicios municipales justifica que existan “ciudadanos de primera” (residentes en municipios que prestarán todo tipo de servicios), “ciudadanos de segunda” (residentes en municipios en los que no se prestarán alguno o todos de los “servicios impropios”) y “ciudadanos de tercera” (residentes en municipios en los que buena parte de los servicios mínimos obligatorios se prestarán por las diputaciones provinciales y, por ende, no dispondrán de otros servicios públicos locales derivados de “competencias impropias” o de actividades económicas). Esta línea de censura a las consecuencias que se pueden derivar de este anteproyecto ya fue puesta de relieve por el Informe de los relatores del *Monitoring*, cuando expresaban sus dudas sobre la construcción de una reforma local sobre exclusivos criterios de estabilidad presupuestaria y de diferenciación en esa clave del ejercicio de competencias. En efecto, allí decían que ello podría instaurar una distinción entre “municipios ricos” y “municipios pobres” de tal manera que los primeros estarían más libres de asumir nuevas responsabilidades mientras que los segundos deberían tener un estricto respeto de las competencias propias establecido por la ley.

En efecto, los tres objetivos básicos que se pretenden alcanzar con el ALRSAL están una y otra vez relacionados en los diferentes enunciados del articulado con el cumplimiento de tales

objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad presupuestaria. Esos tres objetivos ya han sido expuestos anteriormente y sobre ellos girarán las reflexiones siguientes.

Veamos rápidamente cómo se regulan estos tres objetivos y qué implicaciones se derivan de ellos.

Primer Objetivo: Reordenación de competencias

El anteproyecto parte de un diagnóstico de la situación que se apoya en la existencia de disfunciones competenciales o de “duplicidades” producidas –según se afirma- por un complejo sistema legal. Con base en ese diagnóstico se pretende justificar la “deconstrucción” de un sistema de competencias locales (esencial y prioritariamente municipales) con la finalidad de “vaciar” a determinados ayuntamientos y mancomunidades del ejercicio de la prestación de esas competencias (¿o servicios?), siempre que muestren “la inadecuación” en el cumplimiento del coste estándar por servicio. O sea, se entiende por inadecuación cuando los municipios o mancomunidades presten sus servicios mínimos obligatorios a un coste estándar más alto del que fije el Gobierno mediante Real Decreto, presumiblemente atendiendo al tamaño de la población, a la distribución geográfica y a otros factores, entre los que no cabría orillar el coste de la vida en cada parte del territorio español y, por tanto, los costes de producción de los servicios. Pero nada de esto se detalla en el texto.

Las competencias municipales se clasifican en tres categorías: propias; delegadas; e “impropias”. En este sistema de categorías de competencias llama la atención que se incorpore una noción de perfiles borrosos conceptualmente como es la de “competencia impropia”, cuyo propio enunciado da a entender que son aquellas que no corresponden a las entidades locales por estar atribuidas a otros niveles de gobierno y que, por tanto, serían susceptibles de proyectarse sobre ámbitos de “duplicidad” o de “solapamiento”. No obstante, en este caso se parte de una confusión motivada sin duda por las reivindicaciones municipales de financiación de aquellas actividades complementarias que no tenían la consideración de competencias propias, delegadas o de servicios mínimos obligatorios. De aquellos polvos vienen estos lodos.

En el ámbito de las “competencias propias” se lleva a cabo una redefinición “a la baja” de la cláusula general de atribución de competencias (artículo 25.1 LBRL), que difícilmente casa con los principios de la CEAL, así como un ensayo de determinación tasada de cuáles son los ámbitos materiales sobre los que pueden ejercerse competencias propias por parte de los municipios. En este listado, que también ha sido redefinido, hay importantes cambios en algunas materias (por ejemplo, en “educación”, “salud” y “servicios sociales”). No procede adentrarse ahora en este tema, puesto que requeriría mucho más espacio, pero la idea fuerza es que tales competencias (o algunas de esas facultades) “salgan” del ámbito municipal y pasen a ser desempeñadas –tras un complejo proceso de traspasos- por las Comunidades Autónomas. El enfrentamiento entre municipios (que sí son partidarios, por ejemplo, de que algunas de estas competencias se presten por las administraciones autonómicas) y CCAA, está literalmente servido, más aun cuando las CCAA están atravesando momentos muy críticos en sus finanzas públicas y deben realizar fuertes medidas de contención del gasto público para adecuarse a la senda de los objetivos de déficit público, de la deuda pública y de la regla de gasto.

Las “competencias propias” se pretenden redefinir mediante una operación discutible desde el punto de vista competencial. En efecto, a la Ley de Bases de Régimen Local se le pretende otorgar un papel de norma delimitadora de las competencias autonómicas en una serie de materias sectoriales (por ejemplo, educación, sanidad o servicios sociales), condicionando de

ese modo el margen de configuración del legislador sectorial autonómico a la hora de definir cuáles son las funciones de los diferentes niveles de gobierno (autonómicos y locales) sobre esas materias en las que, por determinación estatutaria, dispone de competencias exclusivas o compartidas. Dicho de otro modo, se quiere dotar a la Ley de Bases de Régimen Local de una función delimitadora de las competencias sectoriales autonómicas, hasta el punto de que se puede suscitar la duda de si no se trata de una especie de “norma armonizadora” o de “Ley de Armonización” (sin cumplir con las exigencias formales del artículo 150.3 CE) de las competencias autonómicas. Ese carácter “armonizador” se puede deducir dado que indirectamente se veda que la ley autonómica sectorial pueda atribuir como competencia propia de los entes locales facultad alguna en aquellas materias que no están recogidas expresamente en el artículo 25.2 LBRL (particularmente evidente es esta cuestión en lo que afecta a las competencias en materia de servicios sociales). Tan solo se le “permite” al legislador sectorial autonómico (o al propio legislador de régimen local autonómico) que prevea “la delegación”, pero no que reconozca competencias propias sobre ámbitos que, en principio, ese legislador autonómico tiene plena disponibilidad. ¿Hasta qué punto una Ley “ordinaria” de bases de régimen local puede cumplir una función delimitadora y definidora de los espacios de configuración normativa que tienen los legisladores autonómicos sobre materias de su competencia?

Esa función de delimitación de competencias sectoriales autonómicas a través de una norma básica de naturaleza “reflexiva” u horizontal (como es la que define las bases del régimen jurídico de las administraciones locales) puede dudarse razonablemente que tenga encaje en el actual sistema constitucional de distribución de competencias. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (por todas, SSTC 214/1989 y 31/2010), el Estado en lo que afecta a las competencias municipales solo puede prever en la legislación básica “los principios competenciales”, pero no puede obviamente decidir sobre unos ámbitos materiales que son competencia (en algunos casos “exclusiva”) del legislador autonómico en virtud del Estatuto de Autonomía, que es por definición la norma atributiva de competencia por excelencia. Lo que sí es impotente la legislación básica del Estado es para impedir que el legislador sectorial estatal atribuya “ex novo” una competencia específica a los entes locales, dado que el TC ha venido negando expresamente que esa LBRL se supraordene, ni siquiera funcionalmente, al resto de leyes estatales (STC 240/2006).

Esta operación del legislador básico ha sido puesta en cuestión por una reciente contribución ya citada del profesor Muñoz Machado. Este autor ha expresado con claridad lo siguiente: “Para la determinación de las competencias locales se han de tener en cuenta los criterios de dos legisladores. El reparto de las potestades legislativas entre ambos depende de que las atribuciones municipales o provinciales son sobre materias consignadas en los Estatutos como competencias de las Comunidades Autónomas o no”. Y concluye su razonamiento: “En el marco constitucional en el que nos movemos, y considerando la jurisprudencia constitucional referida, el carácter exclusivo o no de las competencias municipales o de las Comunidades Autónomas no depende de las decisiones del legislador estatal”.

Las competencias delegadas, tal como aparecen reguladas en la nueva redacción del artículo 27 LBRL, no suponen en ningún caso una atribución de competencias “plenas y completas” y, por tanto, cabe considerar que representan una lectura sesgada de la autonomía municipal que no se adecua a las previsiones de los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local. Es cierto que la Carta prevé excepcionalmente la delegación de competencias, pero en el anteproyecto esa excepcionalidad se transforma en regla. La arquitectura del modelo descansa, en todo caso, sobre la delegación de competencias sobre cualquier tipo de ayuntamientos en un elenco de materias (que no deja de ser potestativo), pero deberá ser el legislador estatal y

autonómico, en su caso, el que determine si procede tal delegación. Esta nueva configuración de la delegación supone una cierta contradicción con los postulados de la Ley, ¿qué sentido tiene que el legislador básico, a través de la noción conste estándar, vacíe de competencias a los municipios de menos de 20.000 habitantes, mientras que los legisladores sectoriales autonómicos podrían reforzar a esos mismos municipios con competencias adicionales de carácter delegado?

Las denominadas “competencias impropias” se suprimen inicialmente (pues se “suprime” el artículo 28 LBRL). Pero ya hemos indicado que, al menos hasta hoy, esas “competencias impropias” no son tales, puesto que las actividades complementarias están recogidas actualmente en el artículo 28 LBRL. Por tanto, hay actualmente un título habilitante para que los ayuntamientos presten ese tipo de actividades. Y bajo estas premisas nunca pueden considerarse como “competencias impropias”. En verdad, esa entronización de las competencias impropias como categoría autónoma se debió a una reivindicación del municipalismo español que pretendió justificar a partir de esa vía la insuficiente financiación de sus competencias. Pero, por lo visto, esa justificación ha terminado por transformarse en un peligroso “boomerang” que se ha vuelto directa y frontalmente contra los intereses locales. Otra cosa es, en efecto, que tales competencias no estuvieran convenientemente financiadas, pero no se puede orillar ni por un momento que, en propiedad, son competencias municipales (porque así lo establece la legislación de régimen local) y no “competencias impropias”. Tales competencias “impropias” adquirirán tal carácter tras la supresión de las mismas una vez que se apruebe esta ley, pero aun así se admite expresamente que las entidades locales puedan continuar ejerciendo tales competencias impropias (y actividades económicas) en aquellos casos en que estén salvaguardadas las competencias propias, se presten a “coste estándar”, se encuentre garantizada la sostenibilidad financiera, no haya duplicidades y se salvaguarden los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por tanto, el ALRSAL suprime la “competencias impropias”, pero solo formalmente, puesto que materialmente pueden seguir ejerciéndose. Ello implica el reconocimiento de una impotencia, puesto que se admite implícitamente la existencia de “duplicidades”, siempre que sean “a coste estándar”, se atiendan previamente las competencias propias y se cumplan los requerimientos de la LOEPSF. Ya hemos puesto de relieve que este sistema puede crear diferentes tipos de municipios (y, sobre todo diferentes prestaciones a los ciudadanos) en función del estado de las finanzas públicas o de las competencias propias que tengan.

Por tanto, se trata de una “supresión parcial” o “condicionada” de las “competencias impropias” que solo afecta a determinados municipios que no acrediten tales exigencias. En el resto se pueden seguir ejerciendo. No hay, por tanto, “supresión” de las competencias “impropias” sino condicionamiento de su ejercicio a tales requisitos. Se puede, por consiguiente, justificar el ejercicio de cualquier competencia local, siempre que se sigan los límites previstos en la nueva redacción a los artículos 7.4 y 86 de la LBRL. Ya lo hemos dicho, las consecuencias son obvias: “ciudadanos de primera clase” frente a ciudadanos “de segunda categoría”, en función del municipio en el que residan y de la mejor o peor gestión que hayan llevado a cabo los gobiernos municipales de turno. Autonomía municipal de geometría variable con difícil encaje en la Carta Europea de Autonomía Local.

En verdad, el objetivo de “reordenación de competencias” se asienta principalmente sobre la idea de “servicio público local” y, más concretamente, sobre la noción transversal de “coste estándar”. En el ALRSAL se puede detectar una cierta imprecisión conceptual, como ya se ha dicho, cuando se trata de diferenciar “competencias” de “servicios”. Con la finalidad de intentar no incurrir en regulaciones inconstitucionales, el ALRSAL se mueve en un pantanoso terreno conceptual: por un lado, afirma que “reordena competencias” cuando en verdad, por otro, lo que

hace (salvo en los casos sectoriales citados) es regular un alambicado y complejo sistema (probablemente nada operativo a todas luces) de “traslado del ejercicio de la prestación” de determinados servicios de una a otra instancia de gobierno local (mejor dicho, de los municipios de menos de 20.000 habitantes o mancomunidades a las diputaciones provinciales, Cabildos, *Consells Insulars*, Diputaciones Forales o Comunidades Autónomas uniprovinciales).

Por tanto, a través de esta vía se pretende exclusivamente una “reordenación de las condiciones de ejercicio de los servicios públicos locales” por los diferentes entes locales en función de la determinación previa de un “coste estándar” de tales servicios públicos por medio de Real Decreto del Gobierno del Estado y, en segundo plano, a través de una cadena de procesos de evaluación de los servicios públicos de conformidad con tal “coste estándar” previamente establecido.

Cabe igualmente dudar que la pretendida operación de determinación de los “costes estándar” de los distintos servicios públicos a través de Real Decreto sea constitucional. Sobre todo por los importantes (transcendentales efectos) que se le anudan a tal decisión y, especialmente, porque el legislador no define en ningún momento cuáles son los elementos centrales que configuran esa noción. Hay una suerte de habilitación en blanco para que el Gobierno fije tales criterios de determinación del coste estándar (¿por tipos de municipios?, ¿por materias?, ¿teniendo en cuenta otros aspectos?). El ejercicio efectivo de las competencias municipales (y, por tanto, el contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada) se condiciona a ese amplio campo de configuración reglamentaria. Tal como se ha dicho, esta determinación unilateral del coste estándar de los servicios locales se adelantará y será hecha en los próximos meses por el Gobierno. Pero no hay la menor duda de que los transcendentales efectos que se anudan a esa determinación del coste estándar serán cualitativamente distintos en sus impactos dependiendo de cuál sea el procedimiento y cuál la fijación del coste estándar. Los ayuntamientos podrán calibrar los impactos sobre su cartera de servicios, sobre su organización y sobre su personal cuando ese coste estándar sea público. Asimismo, dispondrán de un plazo de tiempo (mayor o menor, dependiendo de cómo rápida sea la tramitación del proyecto de ley) para ajustar esos costes estándar y evitar así impactos traumáticos.

En efecto, tal operación puede afectar plenamente a la garantía institucional de la autonomía municipal, puesto que en el caso de desapoderar del ejercicio de un buen número de competencias al municipio en favor de las diputaciones u otros niveles de gobierno como efecto de este sistema de evaluación, las consecuencias serían obvias: ese municipio queda limitado en el ejercicio de las competencias que tiene asignadas legalmente y, además, la responsabilidad por las decisiones políticas y la gestión de tales servicios se desplaza del ámbito municipal a otro nivel de gobierno. Este punto es particularmente importante, puesto que afecta especialmente al principio democrático, ya que se disocia la titularidad de la competencia (que es del municipio y por la que debe responder el gobierno municipal ante sus propios ciudadanos) de su ejercicio (que compete a otro nivel de gobierno al que los ciudadanos no han votado para ejercer tales funciones ni puede responder ante ellos). Consciente de esa debilidad, se ha incorporado al último anteproyecto un órgano “necesario” (siempre que haya asunción de servicios por las diputaciones provinciales) denominado “Consejo de Alcaldes” que asumirá como propio el proceso de gestión de esas competencias. Tal vez el anteproyecto se haya inclinado finalmente por “la prestación de los servicios” municipales por parte de las diputaciones y no por el traslado de la titularidad de la competencia municipal, puesto que esa lectura hubiese supuesto sin duda una afectación clara a la autonomía municipal.

La fijación del coste estándar por parte del Real Decreto del Gobierno se reconoce expresamente en el caso de los servicios mínimos obligatorios (nueva redacción del artículo 26

LRBL), pero se proyecta también en el caso de la evaluación de las “competencias impropias” (disposición transitoria novena), así como aparece implícita tanto en la evaluación conjunta de los servicios municipales (disposición adicional sexta) o en la evaluación de los servicios prestados por mancomunidades y entidades locales menores (disposición adicional séptima). Esa noción de “coste estándar” se traduce (según prevé la disposición adicional decimotercera) en lo que es “el coste real y efectivo de dichos servicios que se tomarán como referencia”. Sin embargo, en estos últimos casos (con la excepción del coste estándar de los servicios mínimos obligatorios) no hay en el ALRSAL ni una sola habilitación al Gobierno para que por Real Decreto determine el coste estándar de tales servicios (¿lo ha de fijar el propio ayuntamiento o entidad local?; no parece que esa sea la voluntad de los redactores del texto).

No resulta acertado que la evaluación de los servicios públicos se articule exclusivamente teniendo en cuenta el “coste estándar” de tales prestaciones sin dejar espacio alguno a la calidad de los servicios (que era la opción inicial del anteproyecto, pero que ha sido abandonada, se presume, por sus dificultades aplicativas). De hecho, en todos los borradores del anteproyecto anteriores se hacía siempre referencia a la evaluación de la “calidad de los servicios”. Este es el concepto que, por ejemplo, sigue utilizando el anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña (de mayo de 2013), que atribuye su determinación al Gobierno de la Generalitat. Sin embargo, el ALRSAL de 18 de febrero recogió finalmente el “coste estándar” como elemento nuclear del modelo, lo que conlleva un esquema uniforme, poco realista con la realidad plural del municipalismo y con las enormes diferencias existentes entre una y otra parte del territorio estatal. Solo una aplicación “territorializada” de la noción coste estándar (que, por lo demás, pondría en entredicho la atribución de la competencia al Gobierno de España) podría tener algún sentido. En efecto, si las Comunidades Autónomas fueran las encargadas de determinar el coste estándar de los servicios los impactos del problema se podrían amortiguar. Únicamente se prevé que en el proceso de determinación del coste estándar (por Real Decreto), el Gobierno “oír” a las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local.

En todo caso, la idea de introducir la noción de “coste estándar” tiene su origen en un Estudio llevado a cabo por el Instituto de Estudios Fiscales titulado *Informe sobre el ahorro potencial por el establecimiento de un coste estándar en la prestación de servicios en el ámbito local*, que extrae, entre otras, la conclusión de que el coste de los servicios obligatorios es inversamente proporcional al número de habitantes del municipio. Este Informe ha sido objeto de algunas críticas a su contenido (ver, en concreto, la contribución del profesor Velasco en la Web del Instituto de Derecho Local de la UAM: www.idluam.org)

Segundo Objetivo: Racionalización de las estructuras organizativas locales

El segundo objetivo de la reforma pretende la racionalización de las estructuras organizativas locales. La exposición de motivos del ALRSAL sitúa como uno de los objetivos claves de la reforma un conjunto de medidas dirigidas inicialmente a fortalecer a las Diputaciones provinciales. Esta idea parte de la premisa, tal como se ha visto, de fortalecer ese nivel de gobierno local mediante la asunción por las diputaciones provinciales del ejercicio de aquellas competencias municipales (en realidad, prestación de determinados servicios) de los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes que por motivos de inaplicación del coste estándar o por razones de economías de escala deban ser prestados “común y obligatoriamente” por la institución provincial. El municipio, por consiguiente, mantiene la titularidad de la competencia, pero “cede” su ejercicio a la diputación provincial, que asumirá esa “prestación común y obligatoria” de aquellos servicios mínimos obligatorios.

El anteproyecto no hay ninguna duda de que, frente a las propuestas de supresión o reducción, pretende consolidar institucionalmente las diputaciones provinciales. Siendo este el objetivo confesado, se podría dudar razonablemente de que ese tipo de instituciones (en su configuración actual) sean capaces de hacer frente a los importantísimos retos que les plantea esta reforma y, sobre todo, que puedan revertir una lógica institucional basada en el ejercicio de competencias funcionales y pasar sin solución de continuidad a prestar servicios directos (o a controlar su prestación) en el territorio y a los ciudadanos. No se puede obviar, en efecto, que las Diputaciones Provinciales han sido tradicionalmente instancias que han prestado funciones de asistencia y cooperación (técnica, económica y financiera, etc.) a los ayuntamientos, pero no tienen prácticamente ningún recorrido en el ejercicio directo de prestaciones o servicios a los ciudadanos (salvo en algunas “competencias impropias” que en algunos casos han seguido ejerciendo), de manera que se puede presumir que, si quieren afrontar tales retos, deberán ser objeto de un replanteamiento estratégico radical y, por tanto, de un cambio de modelo organizativo en un cortísimo espacio de tiempo. ¿Podrán hacerlo? Cabe dudar en todo caso que puedan llevar a cabo ese cambio de paradigma organizativo en tan corto espacio de tiempo. La rigidez de esas estructuras organizativas, su configuración (salvo excepciones) como organizaciones muy tradicionales, así como la inexistencia de unas estructuras de gobierno con dedicación exclusiva y la carencia de niveles directivos con impronta y conocimientos gerenciales, hace cuestionable que ese proceso de adaptación institucional en tan corto espacio de tiempo pueda afrontarse con éxito. Solo preparando esas organizaciones, a través de un plan estratégico y con medidas de choque, para tales retos, se podría intentar evitar las consecuencias más negativas que este complejo proceso puede suponer para tales niveles institucionales.

Cualquiera que conozca mínimamente la estructura y el funcionamiento actual de las diputaciones provinciales convendrá en que tales instituciones muestran un serio déficit institucional para asumir los retos de prestación de servicios que se les pretenden atribuir por medio de la reforma. Ni tienen un sistema de gobierno mínimamente coherente con tales objetivos (pues tiene legitimidad democrática indirecta y está basado en políticos “a media jornada”, que son alcaldes o concejales en sus municipios y que “dedican una parte de su tiempo” a las tareas de la diputación), así como tampoco están dotadas de estructuras directivas profesionales con conocimientos y destrezas en gestión pública. Estas carencias, unidas a una cultura burocrática muy tradicional así como a un personal técnico asentado en el ejercicio de funciones de asesoramiento o apoyo pero no de gestión y prestación directa de servicios, conducirán con toda seguridad a plantear innumerables dificultades para la implantación efectiva del modelo que se pretende construir. Más aún si se tiene en cuenta –como ya se ha dicho- que estas instituciones tienen su justificación existencial en la actualidad en el ejercicio de competencias de contenido funcional (asistencia y cooperación a municipios, especialmente de menos de 20.000 habitantes). Es más, el hecho de trasladarles el ejercicio o la prestación de esas competencias no significa otra cosa que reconocer el fracaso de “su razón existencial” (esto es, que han sido incapaces de resolver razonablemente el ejercicio de sus propias competencias). Es cierto que esas instituciones pueden iniciar un proceso radical de cambio organizativo (una auténtica “revolución”) y “reinventarse” a sí mismas para adecuar sus estructuras y su capital humano a tales retos. No cabe duda que pueden intentarlo y tal vez podría haber sido una operación cabal si se hubiera hecho gradualmente (poco a poco) y con visión y energía política, tal como se proponía por ejemplo en el *“Libro Verde de los gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico”*, editado por la Fundación Democracia y Gobierno Local en 2011). Pero tales propuestas han caído en saco roto. No se han atribuido competencias a las Provincias, sino que solo se le atribuye la prestación de servicios municipales, cosa muy distinta. En efecto, la pretensión del anteproyecto tiene otro calado: se quiere trasladar el grueso

de la prestación de los servicios mínimos obligatorios de los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes a una institución que ofrece serias dudas sobre su capacidad efectiva para asumir tales funciones. Ante la imposibilidad material de asumir esa prestación de servicios, no quedará otra opción que la “privatización” de los mismos. Pero hay que ser conscientes de que una “externalización” sin control y sin auténtica dirección por parte del gobierno provincial puede terminar en una prestación de servicios a los ciudadanos de baja o muy baja calidad (y obviamente a menor coste que el “coste estándar”). Las consecuencias prácticas y las secuelas políticas pueden ser muy negativas.

En cualquier caso, este proceso está teñido de incógnitas y tiene un diseño harto discutible. En efecto, la atribución del ejercicio de la prestación de los servicios mínimos obligatorios a las diputaciones provinciales o entidades de ese carácter implica un traspaso de medios materiales (instalaciones) y personales (recursos humanos), presumiblemente “a coste estándar” (por lo que exceda de ese coste se deberá quedar en el propio municipio y adoptar estas decisiones que procedan). Este traspaso de servicios es de una complejidad material innegable, pues en muchos casos si las diputaciones reciben personal y externalizan la prestación del servicio es obvio que habrán de adoptar decisiones traumáticas (por ejemplo, se prevé un denominado “plan de redimensionamiento” del personal laboral, lo que ya anuncia despidos colectivos).

Además, para complicar más las cosas se prevé, tras el transcurso de cinco años y si el ayuntamiento dispone de los medios pertinentes, un mecanismo de “recuperación” por parte del municipio de las prestaciones “cedidas” a las diputaciones provinciales o entidades del mismo carácter. La prestación de servicios por las diputaciones es “reversible”. Un sistema de “ida y vuelta” o, si se prefiere, un diseño institucional precario que permite que la prestación de servicios (y, por tanto, los medios personales y materiales) vuelvan de nuevo a los ayuntamientos. No se ha pensado ni un minuto las letales consecuencias organizativas y financieras que este sistema tendría si se aplicara en su literalidad. Tejiendo y destejiendo el espacio de gobierno local, hasta que acabe la prenda por deshilacharse.

Dentro de esas medidas de “racionalización” está también el cuestionamiento frontal de las entidades locales intermedias que se configuran por asociación voluntaria de los municipios, tales como las mancomunidades o, en su caso, los consorcios. Esa puesta en cuestión encuentra su clave explicativa en el hecho de que se pretende configurar el espacio local de prestación de servicios con dos niveles básicos, como son el municipio y la provincia. Pero una vez más se confunden de lleno los problemas: una cosa es que estas sean en efecto las instituciones locales con reflejo expreso en la Constitución y otra muy distinta es que en la prestación de servicios se ahogue la posibilidad (o se pongan innumerables trabas) para que los servicios municipales se presten por mancomunidades o consorcios. Esta decisión institucional puede tener muy serias consecuencias si, como es de prever, el diseño institucional de adjudicar la prestación de tales servicios municipales a la provincia fracasa. Esta lectura, además, contraviene la Carta Europea de Autonomía Local en cuanto que mutila las posibilidades organizativas del municipio: no es neutro, en efecto, que haya desaparecido del artículo 26 LRRL la expresión (“por sí o asociados”). Pero asimismo cierra la posibilidad de que en algunos casos la competencia municipal quede en manos del poder local (por ejemplo, en los supuestos de las Comunidades Autónomas uniprovinciales o en el caso de las diputaciones forales).

Una vez adoptada esta solución drástica, no quedará más que el “vacío institucional”: esto es, tras un proceso de “deconstrucción” del municipio, suprimidas las mancomunidades y consorcios, así como fracasada la “vía provincial”, el modelo institucional de la administración

local puede entrar en un callejón sin salida en lo que a opciones racionales de prestación de servicios públicos respecta.

El ALRSAL lleva a cabo una modificación de la LRBRL que no supone en sí misma una racionalización de estructuras organizativas de la Administración Local, salvo que por tal se entienda la eliminación de estructuras organizativas como consecuencia de la supresión de determinadas prestaciones de servicios en aquellos casos en los que la evaluación fuera negativa. Algunas modificaciones puntuales de la LRBRL que lleva a cabo el ALRSAL se pretenden justificar por parte del legislador en que se persigue alcanzar ese objetivo de “racionalización”, aunque cabe dudar que tales propuestas vayan encaminadas a tal fin. Así, se pretende dotar de un carácter de racionalización, la nueva regulación de las “entidades de ámbito territorial inferior al municipio”, que carecerán de personalidad jurídica (artículo 45) y que pretenden sustituir a las “entidades locales menores”, lo cual se traduce lisa y llanamente en una mera desconcentración en la prestación de servicios. Otro caso sería la nueva redacción al artículo 57 de la LRBRL por la cual se establece el carácter subsidiario de los consorcios frente a la preferencia de los convenios. Los Consorcios locales –tal como se ha dicho- también se ponen bajo sospecha.

Otras medidas complementarias que se encuadran dentro de un proceso de “racionalización”, desde la perspectiva del anteproyecto, se sitúan preferentemente en las disposiciones adicionales del ALRSAL. Y estas se pueden dividir en tres tipos de medidas de “racionalización”. A saber:

- Medidas vinculadas con la actividad política local
- Medidas que se refieren al redimensionamiento de los entes instrumentales locales
- Medidas que tienen por objeto al personal directivo y al personal al servicio de las entidades locales.

Por lo que respecta a las medidas de racionalización vinculadas con la actividad política, cabe dudar de que la pretendida eficiencia de las entidades locales se consiga a costa de sacrificar la calidad democrática de las instituciones locales, sobre todo poniendo en cuestión (o “bajo sospecha”) la actividad política local mediante la articulación de una serie de medidas que persiguen los siguientes objetivos:

- Establecer un sistema de limitación de las retribuciones máximas que podrán percibir los representantes locales, estableciendo un cuadro comparativo entre el tamaño de la población y las percepciones que recibe un cargo con el rango de Secretario de Estado.
- Determinar, asimismo, una escala del número máximo de personal eventual de los Ayuntamientos en función asimismo del tamaño del municipio.
- Limitar el número de cargos públicos locales con dedicación exclusiva (representativos o miembros de las Juntas de Gobierno Local no corporativos en los municipios de gran población) en función, igualmente, del tamaño del municipio

Tales restricciones no ayudan precisamente a la calidad democrática de los entes locales. Por un lado, debilitan totalmente la efectividad del principio de autonomía local, conforme fue explicitado por la Carta Europea de Autonomía Local, en cuanto que los ayuntamientos ya no ordenan ni gestionan sus asuntos públicos más básicos como son los relativos a la

autoorganización bajo su propia responsabilidad, lo que condiciona la aplicabilidad efectiva de los artículos 6 y 7 de la Carta Europea de Autonomía Local.

También se puede pretender insertar en estas medidas de “racionalización” la regulación que el ALRSAL lleva a cabo de la figura de los funcionarios con “habilitación de carácter estatal”. Sin entrar en mayores precisiones sobre este nuevo régimen jurídico, si cabe poner de relieve que la configuración normativa de estos “habilitados nacionales” no solo retorna a la regulación de 1985 (puesto que deroga la disposición adicional segunda del EBEP), sino que sobre todo lleva a cabo una recentralización de las competencias en esta materia y limita fuertemente en el baremo del concurso de méritos a los ayuntamientos (a los que solo reserva un 5 % del total de puntos del concurso).

Y, por último, se contienen una serie de medidas limitadoras que afectan al personal directivo, tanto de los municipios de gran población como de entidades del sector público local, así como a los empleados públicos locales. Las más relevantes se refieren a las retribuciones máximas que por todos los conceptos podrán recibir los empleados públicos municipales, que se limitarán por medio de la Ley de Presupuestos Generales del Estado teniendo en cuenta “el grupo de clasificación profesional así como otros factores”. Este aspecto es trascendente porque también limita las potestades de autoorganización local

Tercer Objetivo: Garantía de un control financiero y presupuestario más riguroso.

El tercer objetivo o eje de la reforma que lleva a cabo el ALRSAL –de acuerdo con su exposición de motivos- es el de garantía de un control financiero y presupuestario más riguroso. Sin duda este objetivo se enmarca con un carácter instrumental dentro del más general de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que impregna todo el contenido de la propuesta normativa.

En el ámbito de la garantía del control económico-financiero y presupuestario, el ALRSAL recoge una serie de previsiones que conviene analizar, siquiera sea de forma epidérmica. Las proyecciones más básicas del ALRSAL sobre esta materia son las siguientes:

- El carácter transversal y omnipresente de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera en la arquitectura normativa del texto.
- Las modificaciones del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales que se proponen.
- La redefinición del papel de la Intervención de las entidades locales y su pretendido fortalecimiento con la atribución de un abanico de nuevas funciones.

Veamos brevemente esas tres proyecciones.

Sobre el carácter transversal de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera no conviene detenerse en estos momentos, pues están prácticamente presentes en todas las soluciones institucionales que promueve el ALRSAL. Se puede ser consciente (y, por tanto, compartir) la necesidad de garantizar la efectividad de tales principios en el funcionamiento de las finanzas públicas municipales o de los entes locales, pero es más discutible que a la garantía de su efectividad se le anuden una serie de efectos (muchos de ellos traumáticos) para los municipios e, inclusive, para sus propia existencia futura. Igualmente, no parece una solución cabal que por determinados desequilibrios en las cuentas públicas (muchas veces heredados de situaciones pretéritas) se condene a determinados municipios (y, por consiguiente a su ciudadanía) a disponer de una cartera de servicios mutilada, a impedirles

prestar determinados servicios o crear o mantener entes instrumentales o, en fin, a posibilitar su intervención con los efectos traumáticos que ello conlleva.

No cabe poner en duda la necesidad imperiosa de ajustar el déficit público, cumplir los objetivos de deuda pública y respetar la regla de gasto, pero lo que no es razonable extraer consecuencias desproporcionadas de esas finalidades y articular una reforma estructural con vocación de permanencia en el tiempo (como es la reforma local) únicamente asentada en el cumplimiento estricto de tales principios. La conexión material entre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y las competencias (mejor dicho, prestación de servicios municipales) se ha llevado tal vez demasiado lejos en este anteproyecto. Y puede terminar desarticulando de modo efectivo el gobierno local a través de la creación de dos tipos de municipios: los municipios “ricos” (que prestarán todo tipo de servicios a sus ciudadanos); y los municipios “pobres” (que tendrán una cartera de servicios “mutilada” o, incluso, serán “intervenidos”). Reproducción actualizada de la vieja distinción entre “municipios completos” e “incompletos”.

El ALRSAL lleva a cabo, asimismo, una modificación puntual (aunque de consecuencias trascendentales) del texto refundido de la Ley Reguladora de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Esa modificación se proyecta sobre dos artículos: 213 y 218. No es momento de adentrarse en su análisis, pero sí cabe poner de relieve que ambas cuestiones (control interno e Informes sobre resolución de discrepancias) tienen como objeto fortalecer el control económico financiero a través de dotarle a la Intervención local de una serie de atribuciones adicionales de control y articularla con una relación de dependencia funcional en algunos casos del propio MHAP. Difícil posición de la intervención, sobre todo en los ayuntamientos.

En efecto, conviene detenerse en la redefinición del papel de la Intervención municipal. La exposición de motivos del ALRSAL es muy contundente en sus términos:

“Para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, se refuerza el papel de la función interventora en las entidades locales y se habilita al Gobierno para establecer las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones de control”.

Ese refuerzo del papel de la Intervención se desgrana a lo largo y ancho del texto del ALRSAL, pero no es este momento para tratar este importante tema.

IV.- Cómo reformar el gobierno local. Apuntes finales.

Transcurrido más de un año desde que se anunciara la reforma local, parece que finalmente esta va a llevarse finalmente a efecto. Pero el proceso de gestación (“el proceso legislativo”) ha sido poco edificante. Pocas veces se habrán producido tantos borradores en un proceso legislativo de redacción de un anteproyecto. Dos veces ha sido informado el anteproyecto por el Consejo de Ministros. Y en ambas ocasiones el proceso se ha detenido en seco. Esto muestra la dificultad inherente que una reforma local conlleva, más aun en un país de intereses contrapuestos y con fuerte presencia de un rancio localismo. Finalmente, esa “parada en seco” ha tenido que ser desactivada por impulsos externos (Unión Europea). Pero es muy relevante el dato que en la propuesta (o borrador) de Recomendación del Consejo Europeo sobre el Plan Nacional de Reformas de 2013, se contenga una duda más que razonable sobre los resultados efectivos que esta reforma local pueda tener en relación con los ahorros previstos. Estas son las

palabras del borrador de la Recomendación: “El ahorro previsto como resultado de la reforma de las administraciones locales está sujeto a considerables riesgos de ejecución”. Se puede decir más alto, pero no más claro.

En efecto, las incertidumbres se proyectan sobre un proceso de ejecución muy complejo en su trazado, en verdad complejísimo, más aún cuando no solo hay un reajuste de la prestación de servicios y una reordenación (más bien, “mutilación”) de competencias locales, sino que se tendrán que llevar a cabo traspasos de personal, instalaciones y financieros entre, al menos, tres niveles de gobierno (municipios, provincias, comunidades autónomas) y que afectarán a no pocos servicios públicos. Cualquiera que conozca mínimamente el funcionamiento de nuestras instituciones político-administrativas convendrá que difícilmente superarán este test: la organización y la eficiencia no son, lamentablemente, las dotes que más nos acompañan en el quehacer de nuestros gobiernos, sobre todo cuando se pretende someterlas a un proceso de redefinición estructural que deberán acometer en pocos meses o pocos años. .

Al margen de los aspectos de ejecución del proceso (que son, como se dirá los más relevantes) ya veremos cómo se tramita (con qué rapidez) el proyecto de ley. Sinceramente no creemos que los nuevos plazos estipulados se cumplan (esto es, que esté publicada la Ley en el BOE a finales de 2013). Los plazos son muy cortos y el proyecto es muy complejo. Además está el dato cierto de que los efectos traumáticos de la Ley no es prudente aplicarlos poco antes de las elecciones. Las consecuencias políticas podrían ser muy serias. Más razonable sería pensar en una cierta ralentización del proceso, sin perjuicio de que se adelante (tal como se ha anunciado) la determinación del coste estándar de los servicios locales. A ver qué Alcalde pretende renovar la confianza de sus ciudadanos cuando su ayuntamiento ha perdido la prestación de determinados servicios mínimos obligatorios, ha sido desapoderado de determinadas “competencias impropias” o, en fin, se ha dedicado a disolver entidades instrumentales locales y, por consiguiente, a reasignar o despedir a su personal. Nadie, en su sano juicio, apuesta por el suicidio político. Conociendo el “ritmo” de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales (tomemos como referencia el proyecto de ley de transparencia que, tras casi diez meses de tramitación, sigue “a paso de tortuga” aún en el trámite de ampliación de la presentación de enmiendas), no cabe descartar que se esa tramitación se “eternice” o se difiera en el tiempo.

Se ralentice o no el proceso de tramitación de este anteproyecto, lo que sí parece cierto es que, teniendo en cuenta la frontal oposición que ha tenido tanto por parte de Comunidades Autónomas como de Ayuntamientos (aunque por diferentes motivos), con toda probabilidad algunas de sus aristas serán suavizadas antes de que sea aprobada como ley por las Cortes Generales. Pero, si este fuera el caso, difícilmente se alcanzarían los niveles de ahorro en el gasto público que esa reforma pretende obtener y tampoco probablemente se resolverían los problemas que se pretenden solucionar con tal proceso. Bajo este punto de vista el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas –y, por ende, el propio Gobierno- está mostrando últimamente una clara y decidida voluntad de sacar adelante la reforma local, en los términos que está planteada, esto es, con muy pocas concesiones. Veremos si conforme se acercan los distintos procesos electorales esa firme voluntad se mantiene o se resquebraja.

Es verdad, no obstante, que la presión externa (Unión Europea) es muy fuerte para que se concreten las reformas estructurales que una y otra vez han sido anunciadas. Este dato sin duda será relevante, pues la posición de España, en lo que a su situación económico-financiera respecta, sigue siendo todavía muy frágil y no tiene visos de cambiar a corto plazo. El Gobierno debe ofrecer una senda de reformas que abunden en la credibilidad de la marca España y, entre ellas, por los motivos expuestos, se ha incorporado en papel estelar (pues, en principio, no había otra) la reforma local. También en muy breve plazo, como ya ha sido expuesto, el Gobierno

anunciará un programa de reforma de las Administraciones Públicas, en el que deberá encajar esta reforma local todavía no ultimada en sus detalles.

En efecto, las próximas semanas serán claves en todo este proceso. Por un lado, se pretende anunciar la reforma de las Administraciones Públicas (consejo de ministros de 21 de junio) antes justo de la importante cumbre europea de finales de mes de junio. Por otro, una vez que el Consejo de Estado emita su dictamen sobre el anteproyecto (que lo hará en los próximos días), se aprobará (tras las modificaciones que procedan) el proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local y se remitirá a las Cortes Generales para su ulterior tramitación. Poco después es previsible (así se ha sugerido en una rueda de prensa por el propio Presidente de la FEMP) que el Gobierno impulse una regulación del coste estándar de los servicios locales por medio de decreto-ley y habilite a que el propio Gobierno establezca tales costes estándares en función de los diferentes servicios locales. A partir de entonces el cambio de modelo habrá comenzado. Cuanto más tarde se apruebe la ley más tiempo habrá a realizar esos ajustes que impidan “el vaciamiento” de la prestación de servicios a los ayuntamientos. Se inaugurará una “auténtica carrera” por bajar los costes de los servicios públicos locales, sobre todo en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes.

La reforma auspiciada no se trata tanto –como dice su exposición de motivos- de una “reforma en profundidad” de la Administración Local, sino más bien de un cambio radical de modelo en lo que a nivel de gobierno local corresponde. Más que reformar, se trata de reconfigurar o, incluso, de llevar a cabo un proceso de “deconstrucción” de buena parte de lo andado o avanzado hasta la fecha. La clamorosa ausencia de cualquier referencia a la autonomía local o a la autonomía municipal en el texto impulsado por el Gobierno, así como el “olvido” persistente en conectar esta reforma con los principios de la Carta Europea de Autonomía Local, ponen de relieve que algo muy profundo está cambiando en la estructura del gobierno local en España. Expresión ésta (gobierno local) muy denostada por algunos, que abogan por el retorno a la clásica denominación de “administración local”. No es gratuito ni neutro el enunciado del anteproyecto, aunque llama la atención que el partido político que impulsó durante su anterior estancia en el Gobierno aquella expresión (Ley 57/2003) reniegue ahora totalmente de la misma. En la doctrina administrativista, donde siempre ha habido un núcleo de excelentes administrativistas que han defendido el vigor y la eficacia de la autonomía local (entre otros muchos, Bayona, Embid, Galán, Font i Llovet, López-Medel, Ortega, Parejo, Sánchez Morón, Velasco, etc.), comienzan a oírse voces (o “ruidos”) que reivindican el carácter únicamente “administrativo” de este nivel de gobierno. Esta opción tampoco es neutra.

Realmente, visto desde el punto del Derecho, la reforma puede plantear serias dudas de encaje en el marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como especialmente representa una lectura muy empobrecida del principio de autonomía municipal constitucionalmente garantizado. La CEAL ha sido ignorada o incluso “ninguneada” en varios de sus principios. Siendo esto grave e importante, que sin duda lo es, además es preciso poner de relieve que los efectos más distorsionadores de este modelo no se encuentran en los datos formales expuestos (aunque tengan, como es obvio, innegable contenido material).

Efectivamente, si por algo cabe cuestionar esta reforma, aparte de por lo ya reiteradamente citado, es porque se trata de una reforma de altísimo riesgo institucional, que lleva implícita una complejidad extraordinaria en su aplicación y cuyos efectos finales podrían no mejorar (sino incluso empeorar) la situación actualmente existente. Una reforma impulsada –como se ha visto- exclusivamente por la delicada situación económica financiera y como una muestra más de un “ajuste institucional” que tiene por objeto contener el déficit público y garantizar la sostenibilidad

financiera. Objetivos muy loables. Pero ya veremos realmente si se cumplen los optimistas pronósticos del Gobierno en lo que ahorro se refiere. Pues dicho con palabras llanas: vamos a meter al gobierno local en un monumental lío de cambios desordenados y sin una clara y precisa hoja de ruta. El profesor Muñoz Machado lo ha explicado con bastante claridad y son dosis de moderación en su diagnóstico: El problema de esta reforma está en su aplicación.

El mapa local español de prestación de servicios se quiere someter a un cambio radical a través de la introducción en escena de la noción de coste estándar. Este proceso, si se lleva hasta sus últimas consecuencias (todo dependerá de la intensidad de su aplicación), tendrá unos efectos demoledores a corto plazo sobre las estructuras de gobierno municipal y sobre algunas entidades locales intermedias (mancomunidades). Si se fuerza mucho el modelo, las tensiones serán intensas y crecientes. El “vaciado” de prestación de servicios al que se verán sometidos buena parte de los municipios españoles no puede ser gratuito políticamente hablando. Alcaldes y equipos de gobierno vacíos de atribuciones efectivas, puesto que buena parte del ejercicio de sus competencias o se ha trasladado a otros niveles de gobierno (provincias o comarcas) o sencillamente ha tenido que ser suprimido. Ciudadanos perplejos ante un proceso que ni entienden ni, presumiblemente, compartirán (¿a quién exijo responsabilidades por el incumplimiento o mala prestación de los servicios públicos “municipales”?; ¿a mi Alcalde o a una “distante” Diputación provincial con un esperpéntico “Consejo de Alcaldes”? Un proceso que abrirá heridas para (aparentemente) no cambiar nada: no se toca la planta municipal, no se “reordenan” (salvo limitándolas) las competencias, se fortalecen unas instituciones provinciales alejadas de las sensibilidades ciudadanas y con muy escasa visibilidad y poca capacidad de gestionar servicios en el territorio, se pretende “solo” cambiar el modo de prestación de servicios. ¿Es esto verdad?, ¿no es un primer paso para una reforma silente de la planta local?, ¿podrán mantenerse miles de municipios sin atribuciones efectivas en buena parte de los servicios públicos locales?, ¿se consolidarán las diputaciones provinciales o su papel será facilitar la transición hacia un nuevo modelo municipal más racionalizado en lo que a planta local y efectividad de la prestación de servicios respecta? Muchas preguntas, demasiadas, que nadie sabe responder.

La reforma local es necesaria. Ahora bien, ¿qué clase de reforma local? Es en ese punto donde todo se encalla. La clase política se fractura, los académicos y profesionales ofrecen opciones diferentes y los ciudadanos asisten perplejos a una ceremonia de la confusión. ¿Caben soluciones? Por descontado. Diferentes países de la Unión Europea han llevado a cabo (o están en proceso de hacerlo) reformas de sus estructuras de gobierno local. La nota común de todas estas reformas es que se ha simplificado la planta municipal, en efecto, pero a la vez se han reforzado mucho las competencias municipales, fortaleciéndose por tanto la autonomía municipal. El proceso iniciado por nosotros va en la dirección contraria: ni simplifica planta local ni refuerza la autonomía municipal.

La primera solución sería una reforma constitucional, a través de la cual se definiera constitucionalmente el municipio y se fijaran, siquiera sea de forma genérica, los ámbitos de poder que tales niveles de gobierno deben tener asignados, así como, en su caso, sus relaciones con el nivel provincial de gobierno y con otras entidades locales intermedias (tales como las islas y las comarcas). Sería la solución más limpia, pero la más difícil de llevar a la práctica, ya que los consensos están absolutamente rotos.

La segunda solución sería (en la línea que ha planteado cierta doctrina y ha avalado la reciente jurisprudencia constitucional: STC 103/2013, de 25 de abril), que el legislador básico definiera en qué casos (umbrales de población vinculados con la efectividad de las competencias municipales) existirá un municipio. Esta opción, sin perjuicio de que pueda dejar en mano de las

Comunidades Autónomas el reajuste último, podría ser vista con mucho recelo en el plano autonómico y desplazaría las tensiones al interior de las Comunidades Autónomas que tendrían que ser las que adoptaran las decisiones traumáticas.

La tercera opción consistiría en ser consciente de que hay unos compromisos europeos por cumplir y que se ha perdido ya demasiado tiempo en un desordenado y confuso proceso de elaboración de un anteproyecto (¿cuándo aprenderán las estructuras gubernamentales españolas a gestionar política y técnicamente los procesos de elaboración de anteproyectos de ley con criterios razonables y de forma eficiente?: Eso también es calidad institucional).

Tal como decíamos, la reforma local es necesaria, más aun es imprescindible. Lo que nadie se pone de acuerdo es en cuál ha de ser su contenido exacto y qué alcance deben tener sus medidas. También hay diferencias sustantivas sobre el alcance e intensidad que debe tener lo básico y, por consiguiente, sobre los márgenes de regulación de los legisladores autonómicos en esta materia (más aun en aquellos casos donde las regulaciones estatutarias de lo local son detalladas). Si gobierno central y CCAA no encuentran puntos de apoyo, no menor es el desencuentro entre gobierno y oposición. Uno y otra van por distintos caminos. Nunca se encuentran. Ni siquiera cuando el país más lo necesita. El Gobierno cierra filas “con su anteproyecto” y la oposición sin un modelo que avale por dónde debe ir una reforma estructural del nivel local de gobierno. La ausencia de modelos alternativos es clamorosa. Pero, prescindiendo de lo anterior, lo que sí parece cierto es que, al margen de la mayor o menor solidez técnica del anteproyecto que se ha preparado, lo que en verdad es discutible son las consecuencias y los letales efectos que este “nuevo” modelo puede producir en el nivel local de gobierno. Se está incubando a través de él una auténtica “deconstrucción” del sistema local de gobierno que con enormes dificultades y resistencias se ha ido construyendo en los últimos treinta años.

Convendría repensar profundamente la arquitectura institucional de la reforma a emprender y los efectos pretendidos de la misma. Téngase en cuenta que sus consecuencias pueden proyectarse durante varias décadas: reformas locales de este calado se hacen pocas veces en la vida política de un país. No se puede jugar con una cuestión tan sensible y de tan notable importancia como es el papel del municipio (democracia de proximidad) en el sistema institucional.

Llegados a este punto, somos plenamente conscientes de que ya no hay soluciones mágicas. Lo más razonable (aunque no se hará nunca porque el contexto lo impide) sería que este proceso se detuviera en seco. Cabría intentar buscar un mínimo consenso político: no se puede reformar el nivel local de gobierno sin un amplio consenso entre las fuerzas políticas. Las reformas institucionales sin consenso tienen efectos letales para el sistema político-constitucional (véanse, si no, las secuelas del proceso de elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

Una solución intermedia sería que una parte de ese anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local se mantuviera, especialmente aquellas medidas que no suponen una reforma de la arquitectura o de la estructura institucional actual del gobierno local tal como está en estos momentos recogido en la Ley de Bases de Régimen Local. Y, por lo tanto, se tramite como una Ley de Medidas para la Racionalización y Sostenibilidad del Gobierno y de la Administración Local. Esas medidas (aunque algunas son ciertamente polémicas y otras menos) están recogidas principalmente en las disposiciones adicionales, transitorias y finales, pero se habrían de suprimir todas aquellas que tengan conexión material con las reformas estructurales (evaluación de servicios públicos y competencias de educación, salud y servicios sociales). Tal vez, se podrían incorporar algunas modificaciones puntuales de la LBRL, pero

siempre aquellas que no afecten a la estructura institucional del gobierno local: esto es, sería necesario dejar fuera, de momento, los ámbitos relativos a la reordenación de competencias y a la prestación de servicios públicos locales, por las directas implicaciones que tiene sobre el modelo institucional local.

Y, para abordar el resto de cuestiones que forman parte del núcleo sustantivo del problema (competencias, servicios y, en definitiva, las decisivas y complejas cuestiones vinculadas con la planta local), se debería abrir un periodo de reflexión a través del cual se lleve a cabo un diagnóstico preciso (con el máximo de información posible) de cuáles son los problemas que afectan al nivel local de gobierno y se proponga, a raíz de ese diagnóstico, una batería de medidas de reforma, que deberían ser consensuadas por la mayor parte de las fuerzas políticas. Para ello nada mejor que estructurar una Comisión o Grupo de Expertos de reducido tamaño y muy operativo de la que formen parte algún representante del Gobierno, especialistas en el ámbito local de gobierno, académicos y profesionales de procedencia plural y miembros de la sociedad civil, con un encargo expreso de llevar a cabo ese diagnóstico y formular en el plazo máximo de seis meses una propuesta articulada de reforma del Gobierno Local y de la Administración Local con la finalidad de afrontar seriamente y de una vez por todas los retos que se plantean en el ámbito local en el Siglo XXI, garantizando de ese modo una autonomía local con calidad institucional y eficiencia, así como la sostenibilidad financiera de las entidades locales, teniendo siempre como referencia expresa los últimos destinatarios de tan necesaria reforma: los ciudadanos. El profesor Embid Irujo ya abrió en su día algunas líneas metodológicas para llevar a cabo este tipo de reformas.

No se trata de pecar de ingenuos. Nada de esto va a suceder. La política discurre, desgraciadamente, por senderos de irracionalidad y la agenda (abrumada por el momento o la instantaneidad) manda. Tras más de un año elaborando tortuosamente un anteproyecto de ley que ha conocido infinidad de versiones, en un contexto en el que los socios europeos “empujan” a materializar reformas estructurales, en un momento también en que hay expectativas muy elevadas por parte de grupos empresariales en torno al “pastel” de externalización de servicios públicos locales que está en juego, las cosas –salvo imprevistos o sorpresas- caminarán por el sendero previamente trazado. La reforma se aprobará, probablemente habrá varias impugnaciones en cadena (recursos de inconstitucionalidad) que conocerá el Tribunal Constitucional pasados muchos años, para entonces los efectos (sobre todos los regulares o malos) de la reforma emprendida ya no tendrán solución alguna. Así (mal) funcionan nuestras instituciones. Remedios tardíos son a veces remedios imposibles.

La tesis que se ha mantenido en este trabajo es que las consecuencias de la reforma local, al margen de la notable incertidumbre que puede existir en estos momentos, serán serias y profundas. La autonomía municipal padecerá muchos enteros, los servicios públicos locales también se verán comprometidos. Y los ciudadanos muy afectados. Cambiar un modelo institucional asentado durante más de treinta años en pocos meses no puede ofrecer sino zozobra, desconcierto y (esperemos que no) algunas dosis de caos institucional. El ahorro anunciado, puede transformarse fácilmente en gasto público diferido. Me gustaría equivocarme en este rápido ejercicio de prospectiva que he hecho en este Informe. Coincido en la necesidad de las reformas en el ámbito local. Pero no en el modelo diseñado ni en los ritmos. El tiempo nos irá diciendo cómo realmente evolucionan las cosas en este trascendental tema. La partida no ha hecho más que comenzar. Están en juego muchas cosas.

BIBLOGRAFÍA

- BERMEJO LATRE, J.L., "Cuestiones ausentes en la propuesta de reforma del régimen local", *Diario del Derecho Municipal*, Iustel.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS, *Cómo reformar las Administraciones territoriales*, Libro Marrón, Madrid, 2011.
- COOLS, M., VERBEEK, L.; *La démocratie local et regional en Espagne*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, Consejo de Europa, marzo 2013 (Documento base de los Relatores para el *Monitoring* a España)
- DÍEZ SÁNCHEZ J.J. (COORDINADOR): *La Planta del Gobierno Local*, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo/Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013.
- ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K., "Crisis fiscal y empleo público en España: algunos datos para la reflexión", *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XIII, Zaragoza, 2011.
- FLORES DOMÍNGUEZ. L.E., "La pretendida reforma de la Administración Local" *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, Madrid.
- FONT I LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., "Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?", *Anuario del Gobierno Local*, 2011, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Barcelona, 2012.
- Fundación Democracia y Gobierno Local, *El Libro Verde de los Gobiernos Locales intermedios en España*; Madrid, 2011.
- Fundación Democracia y Gobierno Local, *Elementos para un Debate sobre la reforma de institucional de la planta local en el Estado autonómico*, junio 2012, www.gobiernolocal.org
- Fundación Democracia y Fobierno Local: *Cuadernos de Derecho Local* núm. 29. Número monográfico: *Reforma del Estado y Gobiernos Locales*, junio 2012, número coordinado por Luciano PAREJO, director de la Revista.
- GALÁN GALÁN, A.: *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.
- GONZALEZ POMAR, J., GARCÉS SANAGUSTÍN, M., ELORRIAGA PISARIK, G., *Por un Estado autonómico, nacional y viable*, FAES, Madrid, 2010.

- Instituto de Economía de Barcelona, *Informe sobre Federalismo Fiscal 11*, Barcelona, 2012.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Las instituciones locales en tiempo de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales", *El Cronista* núm. 21, mayo de 2011.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., "La reforma local: competencias municipales y papel de las diputaciones. Primeras impresiones", *Diario del Derecho Municipal* de 4 de julio de 2012, Iustel.
- LONGO, F., "L'Administració pública entre el retall i la reforma", *Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol*, mayo 2011.
- Ministerio de Administraciones Públicas: *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*, Madrid, 2005.
- MERINO ESTRADA, V., RIVERO ORTEGA, R., "La reforma del régimen local. Nuevos enfoques en el sistema competencial local", *Revista de Estudios Locales*, núm. 152, Monográfico.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Ed. Crítica, Barcelona, 2012.
- MUÑOZ MACHADO, S., "Ocho mil millones de euros de ahorro. La compleja reforma de la Administración Local", *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, junio, 2013. También editado como Posición por el Círculo Cívico de Opinión (www.circulocivicodeopinion.es)
- Recomendación 336-2013, de 19 de marzo, del Consejo de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa
- Sociedad de Estudios de Derecho Administrativo: "La urgente reforma del Sector Público", *El Cronista* núm. 31, octubre 2012.
- VELASCO CABALLERO, F., "La planta local en España: criterios para la toma de decisiones", *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Marcial Pons/UAM, Madrid, 2011.
- VELASCO CABALLERO, F., "Duplicidades funcionales de comunidades autónomas y entidades locales", *Anuario de Derecho Municipal*, 2011, Marcial Pons/UAM, Madrid, 2012.
- VELASCO CABALLERO, F., "Sobre el anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y por tanto arbitraria" (www.idluam.org).

- ZAFRA VÍCTOR, M., "La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función" (I, II y III), *Diario de Derecho Municipal*, IUSTEL, octubre 2012.

BREVE NOTA CURRICULAR DEL AUTOR DEL INFORME

Doctor en Derecho por la Universidad del País Vasco (1988). Letrado del Gobierno Vasco (1981-1992). Profesor Titular de Derecho Constitucional de la UPV/EHU (1993). Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Ramon Llull (2001). Ha sido Director de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona (2004-2007); Profesor de la Escuela Judicial (1999-2001) y Director de la Fundación "Democracia y Gobierno Local" (2010-2012)

Actualmente es Socio-Director del Estudio de Consultoría Sector Público S.L., Catedrático de Universidad (acreditado), abogado y ejerce la docencia docència en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Pompeu Fabra. Es asimismo Coordinador académico del Postgrado (Título de Experto Universitario) sobre "Gobierno y Dirección Ejecutiva en las Instituciones Locales y Territoriales" impartido por Mondragon Unibertsitatea y LKS (Grupo Mondragón) y dirigido a representantes locales.