

Reforma de la Ley de Régimen Local

Mayte Salvador Crespo
Universidad de Jaén
Manuel Zafra Víctor
Universidad de Granada
Manuel Medina Guerrero
Universidad de Sevilla

Reforma de la **Ley** de Régimen **Local**

Reforma de la Ley de Régimen Local

Mayte Salvador Crespo
Universidad de Jaén

Manuel Zafra Víctor
Universidad de Granada

Manuel Medina Guerrero
Universidad de Sevilla



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

Los textos contenidos en esta publicación proceden del seminario *Reforma de la Ley de Régimen Local*, celebrado el 1 de febrero de 2013 en Sevilla, y organizado por el Centro de Estudios Andaluces.

Edita:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,
Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

© De los textos: sus autores

© De la edición:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces
Bailén, 50 — 41001 Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Primera edición, septiembre de 2013

ISBN: 978-84-941813-1-3

1.	INTRODUCCIÓN: ¿QUÉ MODELO DE GOBIERNO LOCAL?	9
2.	LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL Y SU IMPACTO SOBRE LA AUTONOMÍA Y LAS COMPETENCIAS LOCALES	13
	Mayte Salvador Crespo	
3.	ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	27
	Manuel Zafra Víctor	
4.	ANTEPROYECTO DE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	33
	Manuel Medina Guerrero	

1. Introducción: ¿Qué modelo de gobierno local?

Reflexiones sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

La reforma del gobierno y administración local ha estado en la agenda de buena parte de los estados europeos durante las dos últimas décadas, a lo que no ha sido ajeno el Estado español, como tampoco la Comunidad Autónoma Andaluza, pionera, junto a Cataluña, en el desarrollo de un régimen local autonómico claramente orientado hacia el principio de la autonomía local. La razón de estas reformas se encuentra en el hecho de que los municipios son parte integral de la configuración del Estado. O de otra forma, como es sabido, mediante el Régimen Local, y sus reformas, se adjudica a los gobiernos y administraciones un papel específico en el esfuerzo que deberían realizar las autoridades públicas para garantizar la calidad de vida de la ciudadanía.

A este respecto existen diferentes modelos. En términos generales pueden describirse a lo largo de un *continuum*: o bien orientan a los gobiernos municipales hacia un mayor protagonismo político y administrativo, o bien, al contrario, se conciben como meros agentes productores de servicios decididos por otras unidades de gobierno y administraciones. Si se quiere, modelos que priman —o no— un mayor grado de autonomía local, y que, en gran medida, diferencian al Norte y al Sur de Europa, respectivamente.

La cuestión es que esa orientación no sólo supone una discusión sobre la *autonomía local*, sino que puede tener consecuencias sobre el grado en el que la ciudadanía accede de forma igualitaria a los servicios públicos. No en vano, en momentos de recesión y crisis económica son los gobiernos municipales los que en mayor medida ven reducidas sus ca-

pacidades para prestar servicios, fundamentalmente por la reducción del apoyo financiero de otras administraciones. Pero, además, este fenómeno se produce en mucha mayor medida en aquellos modelos que toman a los municipios como meras agencias administrativas, sin que cuenten con mecanismos e instrumentos para poder diseñar políticas y servicios acorde con el impacto que la crisis económica tiene sobre su comunidad local.

Es precisamente en el actual contexto de profunda crisis económica en el que aparece la propuesta de reforma del gobierno local realizada por el gobierno central a través de su *Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Dada esta propuesta, y con el ánimo de contribuir al debate sobre el papel de los gobiernos y administraciones municipales, el pasado febrero se celebró un *Seminario sobre Reforma de la Ley de Régimen Local* organizado por el Observatorio del Gobierno Local de la Fundación Centro de Estudios Andaluces. Además de los ponentes, participaron estudiosos de la materia, así como agentes implicados en la toma de decisiones sobre el gobierno local en Andalucía. Aquí se recogen algunos de los argumentos presentados por los ponentes, cumpliendo así el objetivo de ofrecer y difundir reflexiones sobre los gobiernos municipales que tienen el Observatorio del Gobierno Local.

Tanto los argumentos que se recogen en los textos, como el debate posterior, plantean que la propuesta que contiene el Anteproyecto no supone una mera reforma de aspectos administrativos de los ayuntamientos, sino la orientación hacia un modelo diferente de gobierno y administración local, al que se habían orientados los debates y reformas producidas recientemente, y con ello, de la configuración del Estado en su conjunto. Como se ha indicado, los municipios no son un mero apéndice de otras unidades de gobierno y administraciones, son parte integral del Estado, tanto en dimensión administrativa, orientada a la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía bajo principios de igualdad y cohesión social, como en su dimensión política, garantizando que las preferencias y demandas de la ciudadanía son consideradas por las autoridades públicas elegidas democráticamente a la hora de tomar decisiones que deben materializarse en políticas y servicios públicos.

Sin obviar las deficiencias que pueda tener el actual Régimen Local en nuestro país, las propuestas que son recogidas en el Anteproyecto suponen un cambio radical en el papel otorgado a los gobiernos y administraciones locales. La propuesta se orienta hacia un modelo en el que los municipios serían, cada vez más, meros agentes de prestación de servicios, limitando sus capacidades administrativas para establecer políticas y servicios que respondan adecuadamente a las características de la comunidad local, y con ello, a las capacidades políticas que deben tener como gobierno elegido democráticamente por la ciudadanía.

En los textos se recogen algunos de los mecanismos por los que se socavan tales capacidades políticas y administrativas. Así, tal y como señala Manuel Zafra, la reforma no resuelve la vulnerabilidad de las competencias locales que se derivan de su dependencia de los legisladores sectoriales, sino que la aumenta, pues éste podrá determinar no sólo el alcance de la competencia municipal, sino también su naturaleza, si es propia o delegada. Mayte Salvador, por ejemplo, muestra como la propuesta de reforma del Régimen Local supone la intromisión de otras unidades de gobierno, limitando la capacidad de las autoridades municipales para hacer valer necesidades y las demandas de la ciudadanía que las ha elegido. No supone, pues, únicamente limitar capacidades administrativas, sino la posibilidad de que las autoridades municipales puedan responder a quienes depositaron en ellas su confianza mediante los procesos electorales. En general, Manuel Medina señala que el principio que subyace a la propuesta de reforma tiene que ver más con la reducción del déficit público que con una mejora en el funcionamiento de los municipios: las competencias y capacidades no se derivarían de las características de la comunidad local, o del mandato que esta ha dado a sus representantes, sino de principios de sostenibilidad presupuestaría regulados por otras unidades de gobierno.

Así pues, el Anteproyecto, en la versión que ha sido debatida, no supone la mera introducción de mecanismos para mejorar la eficacia en la prestación de los servicios municipales, sino más bien la erosión de las capacidades de los gobiernos y administraciones municipales, el avance hacia un modelo de municipio que tendrá menos de gobierno y más de administración, pero tutelada por otras autoridades públicas diferentes a las elegidas en las elecciones municipales.

2. La reforma del gobierno local y su impacto sobre la autonomía y las competencias locales

Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de 22 de diciembre de 2012

Mayte Salvador Crespo
Universidad de Jaén

2.1. Planteamiento y contexto del Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local¹

La crisis económica y fiscal ha puesto en la agenda política la necesidad de simplificar las estructuras políticas de nuestro país. Sin embargo entendemos que las reformas no son fruto de una decisión meditada en el plano normativo y ejecutivo sino que son deudoras de un efecto dominó al haberse adoptado en el mismo contexto en países de nuestro entorno como Grecia e Italia, y al haberse impuesto como condicionantes desde Europa a Grecia, Irlanda y Portugal cuando solicitaron «el rescate». Ahora bien, esta coyuntura europea no abalaría que la adopción de decisiones sobre las estructuras locales se haga vinculándola a una crisis económica o a criterios de sostenibilidad

¹ Esta exposición se basa en el Anteproyecto de 22 de diciembre de 2012, pero haciendo referencia también a las versiones anteriores de 13 de julio, de octubre y de 14 de noviembre de 2012, puesto que cuando se celebró este seminario en Sevilla para el cual se elaboraron estas notas el anteproyecto de 22 de diciembre era el último que se conocía. Después de esta fecha se han hecho públicos otros borradores de 4 de febrero, de 18 de febrero de 2013, y el que parece ser el último de los borradores del ALRSAL aprobado por el Consejo de Ministros el 26 de julio de 2013, que se hace eco del dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013 solicitado voluntariamente por el Gobierno, que no se tratan en estas notas.

presupuestaria porque en esta relación causa-efecto se está olvidando una cuestión fundamental: la planta del gobierno local se sustenta sobre un principio de elección democrático, y de cohesión territorial y social que difícilmente pueden explicarse en términos de racionalidad económica.

En España este ajuste institucional está plasmado en sus líneas maestras en el Plan Nacional de Reformas de abril de 2012, con el que se persigue reducir el déficit y garantizar la estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas.

- Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local con diferentes borradores que han ido circulando de manera informal (de 13 de julio y 14 de noviembre de 2012, y de 28 de enero y 4 de febrero de 2013), hasta que se hace público el 18 de febrero de 2013 el «Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad presupuestaria».
- Propuesta de modificación de la Ley 7/1985 Reguladora de las bases del Régimen local (mayo de 2012).

Plan que ratifica la vinculación existente en nuestro país entre la crisis económica y las reformas del ámbito local. En esta línea las propuestas que se hacen para hacer frente a las exigencias de estabilidad presupuestaria se centran en tres temas de máxima importancia:

- La reducción del número de municipios.
- La supresión de determinados escalones de los gobiernos locales a imagen y semejanza de lo ocurrido en otros países de Europa.
- La racionalización y simplificación de las competencias atribuibles y asumible por los diferentes niveles de gobierno.

El Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante ALRSAL), en sus diferentes versiones ha sido objeto de muchas críticas desde diferentes sectores políticos e institucionales.

- Uno de los puntos de convergencia de estas críticas es la consideración reduccionista de los municipios como entidades exclusivamente prestadoras de servicios, olvidando su dimensión política y de gobierno más próximo a los ciudadanos amparándose en un planteamiento principalmente económico.

- También el olvido deliberado de la concepción moderna de autonomía local recogida en la Carta Europea de Autonomía Local y su apuesta por una noción muy reduccionista de la cláusula general de competencias prevista en la legislación básica del Estado.
- El ALRSAL gira en torno a la prestación de servicios, más que centrarse en el ejercicio de las competencias, confundiendo a menudo competencias con servicios mínimos obligatorios, con el perjuicio añadido a la autonomía municipal que eso supone.

2.2. Contenido del Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (versión 18 de febrero de 2013)

El ALRSAL se estructura en una parte expositiva y una parte dispositiva. Esta última consta de dos artículos (el primero con veintiocho apartados y el segundo con dos) y una parte final con diecinueve Disposiciones adicionales, doce Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y cuatro Disposiciones finales.

El texto presenta un contenido heterogéneo con importantes modificaciones de la LBRL a través del artículo primero. El artículo segundo modifica puntualmente el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, También se modifican, por 19 Disposiciones Adicionales, 12 Disposiciones Transitorias y 4 Disposiciones Finales, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y, por último, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

En concreto, el ALRSAL perseguiría los siguientes objetivos:

- a. Clarificar las competencias municipales evitando duplicidades.** Se pretende corregir la actual indeterminación de la responsabilidad de los gobiernos locales en el ejercicio de las competencias impropias, es decir, aquellas distintas de las competencias propias y de las atribuidas por delegación (artículo 7 LBRL). También evitar disfuncionalidades en las Haciendas Locales derivadas de la realización de gastos no obligatorios en el ejercicio de las competencias impropias

(arts. 25, 26 y 36 LBRL). El ALRSAL plantea como solución que las entidades locales sólo podrán prestar servicios no obligatorios o impropios cuando esté garantizada la prestación de los obligatorios.

- b. Racionalizar su estructura organizativa.** Se refuerzan las competencias de las Diputaciones provinciales, en especial con respecto a los municipios inferiores a 20.000 habitantes (artículo 26.3 LBRL). Para las entidades locales saneadas se establecen limitaciones al ejercicio de la iniciativa pública de actividad económica (artículo 86 LBRL). Además, se limita la creación de entes instrumentales para las entidades locales sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste a aprobar a más tardar el 31 de diciembre de 2013 (DA 5ª).

En el régimen de las competencias delegadas (artículo 27 LBRL) se introducen dos novedades. Por una parte, sólo se podrán delegar competencias cuando se mejore la eficiencia de la gestión pública, se contribuya a eliminar duplicidades y sea conforme con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por otra parte, se vincula la delegación de competencias con la necesaria financiación de la actividad o servicio que se delega.

De forma análoga, el ALRSAL vincula a la sostenibilidad y eficiencia la elección por las entidades locales de la gestión directa o indirecta de los servicios públicos (artículo 85.2 LBRL).

- c. Garantizar un control financiero-presupuestario más riguroso y transparente.** Se modifican los artículos 2, 7 y 10 LBRL para incluir entre los principios que orientan al legislador sectorial, estatal o autonómico, los de estabilidad presupuestaria, equilibrio y sostenibilidad financiera.

Como novedad, las leyes sectoriales, incluidas las autonómicas, que determinan las competencias propias municipales deben ir acompañadas de una memoria económica (artículo 25.4 LBRL). Esta memoria debe reflejar el impacto financiero sobre las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera del servicio o actividad de que se trate. Asimismo, para evitar duplicidades, la ley básica local ordena que dichas leyes establezcan con precisión el servicio o actividad a atribuir como competencia municipal.

Se prevé la evaluación obligatoria de los servicios que prestan las entidades locales para ajustarlos a los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera y evitar duplicidades administrativas (DA 6ª y 7ª).

Mediante Real Decreto se establecerá el coste estándar de los servicios prestados por los entes locales (artículo 26.2 y 36.3 LBRL), la periodicidad y el procedimiento en que deberán ser evaluados y las condiciones en que se publicitarán su coste y eficiencia.

Asimismo, la DA 13ª señala que las evaluaciones de los costes de los servicios contempladas en el ALRSAL deberán expresar su coste real y efectivo. Este coste se comparará con el coste estándar de los servicios con independencia de la forma, proporción y cuantía en que finalmente sean financiados.

El ALRSAL persigue reforzar el papel de la función interventora y en general de las funciones de control así como la profesionalidad y eficacia de los funcionarios implicados.

d. Favorecer la iniciativa económica privada. Se limita el uso de regímenes de autorización o licencia para ejercer una actividad económica (artículo 84 bis LBRL) a casos en que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas por motivos de protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, de seguridad o salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público.

Además, se elimina la reserva legal de actividad para las entidades locales en suministro de calefacción y de mataderos, mercados y lonjas centrales (artículo 86.3 LBRL), manteniéndose, en cambio, para el abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable.

Por último, se somete a informe de la autoridad de competencia correspondiente la ejecución efectiva en régimen de monopolio de las actividades reservadas a las entidades locales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86.3 LBRL.

2.3. Algunas objeciones y puntos críticos

Como ya se ha expuesto el ALRSAL tiene como pretensión principal llevar a cabo una reordenación del sistema de competencias locales, partiendo del diagnóstico de que el modelo actual de reparto de competencias locales es disfuncional. Estas disfunciones —se dice— impactan sobre el sistema de haciendas locales, afectando a la estabilidad

presupuestaria y a la sostenibilidad financiera de los municipios. Para paliar esos efectos se pretende, entre otras muchas cosas, adaptar algunos aspectos de la organización local.

De manera explícita el anteproyecto en su última versión de febrero de 2013 señala como objetivos principales:

- Clarificar las competencias municipales, para evitar duplicidades, bajo el principio de «Una Administración, una competencia».
- Racionalizar la estructura de la Administración Local, de acuerdo con los principios de estabilidad, sostenibilidad y eficiencia, para que se no gaste más de lo que se ingresa.
- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
- Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.
- Clarificación de competencias locales

Para ello se establece una lista de competencias que deben ser desarrolladas por la Administración Local, que diferencia de las estatales y autonómicas, pero que no resulta tan clarificadora como se expone al interactuar con otro tipo de criterios económicos y poblacionales que resultan algo farragosos. Para la clarificación de las competencias locales el ALRSAL se centra en tres ámbitos estrechamente relacionados entre sí: el régimen de las competencias municipales propias y de los servicios municipales obligatorios; la delegación de las competencias a los municipios y las denominadas «competencias impropias», identificadas como el foco de los males económicos de los ayuntamientos.

Se trata de asegurar un número de servicios mínimos de los municipios, en función de su población, así como la financiación de los mismos y únicamente cuando esté garantizada la prestación de los servicios obligatorios, se podrán prestar otros servicios no obligatorios. Para racionalizar la estructura de la Administración Local, los servicios municipales se someterán a un proceso de evaluación, por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para conocer su coste real y comparar con coste que sería más eficiente. Si resulta que no se puede mantener el servicio, y se trata de una competencia impropia, se debe suprimir. Si se trata de un servicio mínimo, la

prestación de los servicios de los Ayuntamientos de menos de veinte mil habitantes pasaría a las Diputaciones provinciales, para permitir ahorros mediante generación de economías de escala. Pero lo curioso es que en estos casos, la Diputación estaría asumiendo unos servicios que no son todos ellos obligatorios para los municipios de menos de 20.000 habitantes conforme a la redacción del art. 26 prevista en el ALRSAL.

Las limitaciones a los municipios para el ejercicio de las denominadas «competencias impropias», y de las actividades económicas fruto de la libre iniciativa económica pública, con el objetivo de evitar duplicidades y de garantizar la sostenibilidad financiera pasan por la exigencia de un informe previo a la respectiva Comunidad Autónoma para que certifique la inexistencia de duplicidades, así como del interventor de la entidad local sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias que se quieren asumir.

El ALRSAL persigue también una serie de medidas de intervención, modificación y disolución de entidades locales. Se contemplan medidas de intervención para municipios de menos de 5.000 habitantes que tengan en vigor un plan económico-financiero, si concurren una serie de supuestos que se detallan en el anteproyecto y bajo el acuerdo de la Diputación provincial a quién correspondería asumir las competencias municipales necesarias para la modificación y ejecución del plan económico-financiero. La intervención se entendería concluida cuando el municipio cumpla con los objetivos de estabilidad presupuestaria y siempre que medie un informe favorable del órgano que haya ejercido la tutela financiera.

Otros objetivos menos explícitos, pero no menos importantes derivados de la reforma serían:

- Recentralizar competencias locales, mediante un uso intensivo del título competencial del artículo 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas), así como a través del recurso al título transversal del artículo 149.1.13 CE (ordenación general de la economía).
- Fortalecer las diputaciones provinciales de régimen común, confiriéndoles no solo competencias funcionales sino también competencias materiales, que deben prestar en el territorio.
- Reducir o «redimensionar» el sector público instrumental local.
- Condicionar y en su caso eliminar entidades locales intermedias (principalmente mancomunidades, pero también consorcios).

- Recuperar las competencias estatales (e incluso incrementarlas) por lo que afecta a los funcionarios con habilitación de carácter «nacional».

Y como objetivo finalista que puede intuirse en todo este proceso estaría la reforma de la planta municipal.

El problema reside en que este paquete de reformas del gobierno local no se detiene en estas cuestiones sumariamente expuestas, sino que invade los ámbitos propios de la autonomía política municipal y del principio de representatividad:

- En el anteproyecto de febrero de 2013 se reitera la pretensión de fijar por Ley de Presupuestos Generales del Estado las retribuciones de los electos locales atendiendo a la naturaleza de la corporación y su población, según una tabla que fija unos porcentajes sobre la base de las retribuciones de los secretarios de Estado, de aplicación a las entidades de más de 500.000 habitantes y que decrece proporcionalmente hasta los de menos de 1.000 habitantes que carecen de retribución. En el caso de los presidentes de la diputación se fija una retribución que no puede superar a la del alcalde del municipio más poblado de su provincia.
- Se limita el número de concejales en régimen de dedicación exclusiva atendiendo a la población, que se vuelve a incluir en el anteproyecto de febrero de 2013, cuando su lugar natural es la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, y con el consiguiente impacto sobre la representatividad de las diferentes fuerzas políticas que concurren a los comicios locales.
- Se establecen límites al número de personal eventual y limitaciones en las retribuciones del personal directivo y del número de miembros de los órganos de gobierno de entidades instrumentales.

La incertidumbre sobre el ahorro real que la aplicación de tales medidas tendría sobre las arcas del Estado y las importantes consecuencias de estas medidas sobre la calidad del sistema democrático local y sobre la representatividad en los Ayuntamientos deberían de invitarnos a la reflexión ya que habría que tener presente que los costes institucionales que pueden producirse con la aplicación de tales medidas difícilmente pueden ser traducidos en términos económicos².

2 No obstante el gobierno ha cuantificado el ahorro en 8.000 millones frente a los 7.129 que estimaba el propio proyecto del Ejecutivo en el trienio 2013-2015. Lo que no ha explicado es si esta nueva previsión se debe a un redondeo al alza o a que se esperan más recortes con la implantación de la llamada administración electrónica. *El País*, 26 de abril de 2013.

2.4. ¿Como afecta el Anteproyecto a la autonomía local y a las competencias locales?

Para determinar la mayor o menor afectación específica del ALRSAL a los distintos municipios cabe partir de dos premisas:

- Que el municipio alcance o no el umbral de 20.000 habitantes.
- Que el municipio disponga o no de una situación económico-financiera saneada, en cuyo caso las medidas a aplicar son mucho más livianas.

Aparte de ambas premisas cabe añadir que, complementariamente, se deben tener asimismo en cuenta dos cuestiones:

- La existencia de entes instrumentales deficitarios³.
- Las mancomunidades de las que formen parte los municipios y los servicios que presten.

Hay medidas que afectan a todos los municipios con independencia del tamaño del municipio y de su situación económico-financiera, (con algunas excepciones en los municipios con régimen especial):

- Se suprimen las actividades complementarias previstas en el actual art. 28 de la LRBRLL (servicios impropios) de los ayuntamientos aunque, en determinadas circunstancias (excepcionalmente) se pueden seguir ejerciendo.
- Se reforma el art. 86 en relación con la libre iniciativa pública económica que se ejercerá «siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias».
- Desaparecen o se reducen las «competencias municipales propias» previstas en las actuales letras i) y n) del artículo 25.1 de la LRBRLL relativas a educación, sanidad y servicios sociales que se asumirán por las Comunidades Autónomas. Las competencias de Educación y Sanidad serán exclusivas de las Comunidades

3 Las entidades instrumentales locales son los organismos autónomos locales, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles.

Autónomas. Se establece un período transitorio de cinco años para el cambio progresivo de titularidad de las competencias que en el caso de los servicios sociales, se reduce a un año.

- El ejercicio de actividades económicas por los ayuntamientos se condiciona a que no genere riesgo para la sostenibilidad financiera del municipio y se exige un informe previo de la Comunidad Autónoma que confirme que no existen duplicidades y del interventor local sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, cuestiones delicadas en cuanto que pueden suponer una afectación directa de la autonomía municipal.

Los servicios mínimos obligatorios municipales serán evaluados de acuerdo con los estándares y procedimientos que establezca un real decreto, que establecerá el coste estándar de los servicios y fijará el procedimiento y periodicidad de evaluación de los mismos. Esta autoatribución a favor del Gobierno central para determinar tales estándares entendemos que supone una extralimitación de las competencias estatales y podría suponer una vulneración de las asumidas por las Comunidades Autónomas en esta materia.

Las consecuencias de una evaluación negativa de los servicios mínimos obligatorios si el municipio tiene menos de 20.000 habitantes es que se activa un procedimiento por medio del cual se puede asignar la competencia a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. En el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, estas asumirán el ejercicio de las competencias para la prestación común y obligatoria, a nivel provincial o infraprovincial de los servicios. En el caso de los municipios con población superior a los veinte mil habitantes, voluntariamente pueden decidir integrar el ejercicio de la competencia en la administración superior o, si se trata de una competencia duplicada, acordar su delegación, mediante acuerdo, con la Comunidad Autónoma correspondiente.

La nueva redacción del art. 26 LRBRL del Anteproyecto de febrero de 2013, no resulta muy clarificadora porque se refiere a unos servicios que no son obligatorios en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, que son a los que afectaría la evaluación negativa mencionada.

El procedimiento diseñado presenta de partida algunos puntos débiles:

- El vaciamiento de competencias del municipio a favor de la provincia aleja la decisión político-administrativa del ámbito estrictamente municipal y podría

afectar a medio plazo a la propia existencia del municipio y al plano de la responsabilidad política y de la rendición de cuentas. ¿A quién deben exigir responsabilidades políticas los vecinos por el mal funcionamiento de un servicio público?

- El anteproyecto da a entender que los servicios mínimos obligatorios de todos los municipios serán evaluados, pero las consecuencias de una evaluación negativa para los que tengan más de 20.000 habitantes son prácticamente inexistentes. El foco de atención está puesto en los municipios de menos de 20.000 habitantes.

También resulta problemático el sistema de evaluación de los servicios prestados por los ayuntamientos.

El segundo punto crítico de afectación se sitúa en el ámbito de la evaluación de servicios de los ayuntamientos. Y aquí el anteproyecto, en sus últimas versiones, solo sujeta a evaluación del conjunto de sus servicios públicos cuando se den alguna de estas circunstancias:

- Que de la última liquidación de su presupuesto se deduzca un ahorro neto negativo.
- Que su nivel de endeudamiento sobrepase los límites establecidos en la Ley de Haciendas Locales.
- Que se incumpla la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En efecto, si se procede a la evaluación (de acuerdo con la metodología que apruebe la Administración General del Estado y previo informe de la Intervención) y esta resulta negativa, las consecuencias serían las siguientes:

- Si se trata de servicios facultativos o actividades económicas, se debe ordenar su supresión.
- Si se trata de servicios obligatorios, se podrán privatizar (opcional).
- Si son servicios mínimos obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes, se inicia el procedimiento previsto anteriormente (asignación de competencias a las diputaciones provinciales u órgano equivalente).

La afectación fundamental para los municipios de más de 20.000 habitantes reside en que una evaluación negativa de sus servicios facultativos o de sus actividades económicas conlleva la supresión del servicio y, por tanto, tiene impactos asimismo no solo sobre la cartera de servicios, sino también sobre la organización y los recursos humanos adscritos a los mismos.

De hecho, podría afirmarse que este complejo sistema de evaluación de servicios públicos tiene como objetivo principal reordenar las competencias municipales en aquellos ayuntamientos que no superen el umbral de 20.000 habitantes. Pero, sin embargo, no se puede ocultar que también puede tener efectos importantes en aquellos casos en que un municipio de más de esa población sea objeto de evaluación conjunta de sus servicios, ya que en este supuesto, en el caso de los servicios facultativos y de las actividades económicas, si la evaluación es negativa, deberá suprimir el servicio o la actividad.

El ALRSAL también incide en someter a evaluación los servicios mínimos prestados por las entidades locales menores y las mancomunidades, y si esa evaluación fuera negativa serán disueltas. Los servicios de las mancomunidades pasarán a depender de las Diputaciones, mientras que los de las entidades locales menores dependerán de los municipios. El anteproyecto pone en jaque a estas entidades locales intermedias cuya finalidad principal es prestar servicios municipales por economías de escala.

Asimismo, el anteproyecto pone el foco de atención en las entidades instrumentales locales, abogando por su reducción.

2.5. Conclusiones

1. El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local representa un profundo cambio de modelo en la concepción hasta ahora vigente de los ayuntamientos como gobierno local. En este sentido habría que destacar que se refuerza su dimensión de órgano administrativo, prestador de servicios en detrimento de su papel político. Volvemos a una administración que presta servicios pero que no decide sobre las políticas públicas que se desarrollan en su territorio. La idea de Ayuntamiento como gobierno local y un nivel territorial de poder político se diluye.

2. El Anteproyecto se aleja de la concepción moderna de la autonomía municipal basada en la propia Carta Europea de Autonomía Local, que define la autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva que tienen los entes locales de ordenar y

gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Esta concepción, netamente política de la autonomía local, se ignora por completo en el Anteproyecto, pues la autonomía municipal debería garantizar a los Ayuntamientos no solo su propio derecho a decidir políticamente sobre determinados asuntos sino además, derivado de la responsabilidad que resulta del propio principio de autonomía, *el derecho también, en su caso, a acertar o a equivocarse y rendir cuenta por ello ante sus ciudadanos.*

3. El Anteproyecto supone una intromisión en las competencias autonómicas sobre administración local. Se inclina por el concepto de «servicios municipales» frente a la más actual de «competencias», en el intento de justificar las competencias del Estado para aprobar una normativa básica que prácticamente deja sin espacio de actuación al legislador autonómico en esta materia. Además habilita al Gobierno del Estado para que determine unilateralmente tanto los estándares de calidad de los servicios mínimos obligatorios como la evaluación conjunta de los servicios municipales que puede acabar en una supresión de determinados servicios facultativos o actividades económicas o, incluso, en la privatización de determinados servicios obligatorios.

4. El Anteproyecto incorpora una serie de medidas organizativas que afectan a la autonomía y a las potestades de autoorganización de los municipios (por ejemplo, las limitaciones de las retribuciones del Alcalde y Concejales, así como del personal directivo, la limitación del número de eventuales o las medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local). La afectación a la autonomía política municipal y a la autonomía organizativa es patente al homologarse las retribuciones de estos cargos representativos o cargos directivos con las existentes en determinados cargos del Ejecutivo central y de la Administración General del Estado.

5. La reforma del gobierno local no atiende una reivindicación tradicional de los ayuntamientos como es la financiación local. Una de las objeciones más significativas que pueden hacerse a esta reforma es que pese a justificarse en el título competencial del Estado del artículo 149.1.13 CE (ordenación general de la economía) no aborda con carácter general ninguna medida relativa a la financiación municipal.

6. En términos generales este nuevo marco regulatorio que se quiere impulsar supone una afectación clara y directa al principio de autonomía local, privando a las entidades municipales de la «libertad plena» —en términos de la Carta Europea de Autonomía Local— para ejercer la iniciativa en toda materia que no esté excluida de su compe-

tencia o atribuida a otra autoridad. Además, este marco normativo representa una desvalorización efectiva de la autonomía municipal como autonomía de contenido político: el nivel local de gobierno se transforma en una mera administración en la que la prestación de servicios es su exclusiva finalidad, pero condicionada siempre a la situación económico-financiera del municipio o, en su caso, de la entidad instrumental que asuma las competencias.

Finalmente, resulta muy discutible y difícilmente compatible con la garantía institucional de los municipios que la «reordenación de competencias municipales» se haga exclusivamente a partir de los estándares, criterios y procedimientos que establezca el Gobierno central o, en su caso, el Ministerio competente. Los intereses públicos que están en juego, así como la propia garantía institucional de los ayuntamientos (que, en algunos casos, pueden quedar vacíos de competencias), conducen a la conclusión que esta operación de reforma del marco normativo de la administración local vulnera no sólo la autonomía local sino también las competencias que, en esta materia, están reconocidas en los Estatutos de Autonomía.

3. Análisis y valoración del Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Manuel Zafra Víctor
Universidad de Granada

3.1. Competencias

2.1.1. El propósito de la reforma es clarificar las competencias municipales con el fin de evitar la duplicidad. Según se lee en la Exposición de Motivos el problema de la duplicidad viene provocado por la deficiente regulación contenida en la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL). Al carecer de una fijación precisa las competencias municipales se incurre en concurrencia con las comunidades autónomas o en el ejercicio de competencias por parte de los municipios no atribuidas por la ley. A partir de la nueva regulación se pretende acabar con esta anomalía, denunciada por el municipalismo como competencias impropias y consiguiente gastos de suplencia, toda vez que no se cuenta con financiación suficiente.

2.1.2. A pesar de la intención reflejada en el borrador de anteproyecto será difícil alcanzar el objetivo porque, como en la normativa vigente, sigue siendo el legislador sectorial (estatal y, sobre todo, autonómico) el que determine, en última instancia, el alcance de la competencia local.

En el mismo sentido, tampoco corresponde al legislador básico del artículo 148.1.18 CE la fijación de las competencias municipales, sino la enumeración de las materias donde el legislador sectorial (según la distribución constitucional de competencias) deberá asignarlas a las entidades locales conforme a los principios establecidos en el

artículo 2.1 (capacidad de gestión y naturaleza de la actividad pública). Al igual que con esta normativa, será el legislador sectorial el que, con un amplio margen de libertad, atribuya competencia o si, en función de la materia o la naturaleza de la actividad, juzga (considera) inviable la atribución diferenciada de competencias, garantizará la participación de las entidades locales en un procedimiento cuya decisión final corresponde al legislador sectorial.

Como hoy, los municipios quedan sujetos en el ejercicio de competencias en clave de provisionalidad, según lo determine el correspondiente legislador sectorial. Esta vulnerabilidad en las competencias municipales, gráficamente, se puede expresar afirmando que revisten un régimen jurídico más cercano a las competencias delegadas que a las propias.

2.1.3. Esta premisa advierte de las dificultades alojadas en la propuesta de delegación de competencias. Comparando las materias enumeradas en el artículo 25.2, de necesaria atribución propia de competencias y las incluidas en el artículo 27, susceptibles de delegación por la comunidad autónoma, es fácil constatar la coincidencia (por ejemplo, «gestión de vivienda como competencia delegable» y «promoción y gestión de vivienda de protección pública» como competencias propias; prestación de servicios sociales, competencia delegable y asistencia social primaria, competencia propia; promoción turística, competencia propia y gestión turística, delegable). El problema surge al comprobar que corresponde al legislador sectorial no sólo la determinación del alcance de la competencia municipal, también su naturaleza, si propia o delegada.

3.2. Servicios obligatorios

2.2.1. De modo análogo a la confusión entre materias de titularidad propia o de ejercicio delegado, también provoca desconcierto materias sobre las que desplegar competencias y configuradas también como servicios obligatorios (por ejemplo, artículo 25.2 b), parques y jardines públicos, gestión de residuos sólidos urbanos en relación al artículo 26 b) como servicio de prestación obligatoria en municipios con más de 5.000 habitantes; asistencia social primaria, artículo 25.2 e) en relación al artículo 26 c), servicio de prestación obligatoria para municipios con más de 20.000 habitantes).

2.2.2. Teniendo en cuenta que el régimen jurídico de una competencia (funciones-potestades precisas sobre materias específicas) se diferencia claramente del de un servicio obligatorio (derecho subjetivo del vecino), no resulta fácil una distinción fundamental recogida en el anteproyecto: el ejercicio de competencias no reconocidas por

la ley requiere la previa prestación de los servicios obligatorios enumerados, según tramos de población, en el artículo 26.

No aclara la distinción entre competencia y servicio el apartado 3 del artículo 25, cuando prescribe que las competencias (por cierto, como se ha indicado no son competencias sino materias) deben evaluar la conveniencia de la implantación de los servicios locales.

También la exposición de motivos anticipa la idea calificando significativamente las competencias como servicios facultativos en contraposición a los obligatorios.

2.2.3. Aunque el artículo 26.2 señala que se fijarán estándares de calidad en la prestación de los servicios públicos con el fin de calcular la financiación adecuada y en el apartado 3 del mismo artículo, los estándares se toman como referencia para la eventual prestación provincial, parece claro que estos estándares degradan al municipio a instancia ejecutora, mera administración periférica (del estado o de las comunidades autónomas porque el borrador del anteproyecto nada aclara sobre el nivel de gobierno que establecerá los índices). La consecuencia más importante de esta regulación sería que el ayuntamiento pierde la facultad de gobierno constitucionalmente garantizada en el artículo 140, es decir la dirección política del municipio. Incluso las limitaciones de la garantía institucional convertirían este precepto en inconstitucional.

3.3. Provincia

2.3.1. La propuesta atribuye a la provincia la posibilidad de asumir la titularidad de competencias municipales (servicios obligatorios) si la naturaleza de la materia o actividad y la capacidad de gestión exigieran economías de escala que ofrecieran una ventaja comparativa al ejercicio de la competencia por la provincia. El texto señala algunas de ellas: residuos sólidos urbanos; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; infraestructura viaria; asistencia social primaria; protección civil, prevención y extinción de incendios; transporte colectivo de viajeros e instalaciones culturales y deportivas, y sujeta a condiciones restrictivas el paso de las competencias municipales a la provincia: si la iniciativa corresponde a la provincia el acuerdo debe hacerse por mayoría cualificada de dos tercios, y si la solicitud fuera de un municipio basta la mayoría simple.

No reduce, sin embargo, el anteproyecto las situaciones en que los municipios queden privados de sus competencias a favor de la provincia; según la disposición adicional sexta cuando el municipio arroje una evaluación negativa de los indicadores de calidad

en la prestación de servicios, una de las salidas (posibilidades) es que la diputación asuma la competencia (en el caso de que una evaluación negativa afecte a los servicios mínimos previstos en el artículo 26 en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes). Teniendo en cuenta que la evaluación se encomienda a la intervención se llega a una conclusión injustificable, tanto desde el punto de vista de la democracia, como del derecho: un órgano de carácter técnico, la intervención, decide el cambio de titularidad de la competencia, del municipio legitimado por sufragio en primer grado, a la provincia, entidad local de legitimidad indirecta o de segundo grado.

2.3.2. La competencia atribuida en el anteproyecto a la provincia para suplantar al municipio, bien con carácter excepcional (mayoría cualificada), bien por informe de la intervención, queda yuxtapuesta a la tradicional competencia de asistencia sin que pueda diferenciarse el criterio para que la provincia ejerza una u otra en sus relaciones con los municipios.

2.3.3. De nuevo la propuesta incurre en inconstitucionalidad. Por imperativo constitucional (artículo 141) la diputación tiene atribuida las facultades de gobierno y administración de la provincia. A tal efecto la provincia dispone de competencias que garanticen la prestación integral de servicios para que la vecindad administrativa no provoque discriminación en el acceso a ellos; el sentido de la provincia, pues, no está en suplantar a los municipios sino en asistirlos para evitar que la baja capacidad de gestión les prive de la titularidad de sus competencias y evite la efectividad del principio de subsidiariedad. Constitucionalmente la provincia es una agrupación de municipios, es una entidad local diferente del municipio pero que, junto a él, integra un único sistema político local. Este es el sentido de la comunidad política local recogida en la Ley de Autonomía Local de Andalucía (5/2010) y del procedimiento de concertación para las relaciones institucionales entre provincia y municipios.

2.3.4. A pesar de la inexistencia (ausencia) de criterios para apreciar si la asistencia debe primar sobre la suplencia, parece indiscutible la voluntad de erigir a la provincia, no tanto en entidad local como en división territorial para el cumplimiento de los fines del estado o de la comunidad autónoma, dependiendo del nivel de gobierno que, finalmente, establezca los estándares de calidad para la prestación de servicios.

3.4. Gobierno Local

2.4.1. El anteproyecto extiende su ámbito a la reforma del texto refundido sobre haciendas locales con propuestas de gran calado. Cuando la intervención formule reparo

a las decisiones del alcalde (o presidente de la diputación) y no fueran atendidas, deberán someterse al conocimiento del pleno, que las examinará de forma diferenciada con respecto a los asuntos que integren el orden del día. El pleno deja de ser un órgano de control político y se convierte en fiscalizador de la legalidad, desnaturalizando su razón de ser: una institución donde se hace efectivo el pluralismo político y un órgano para el control de la minoría sobre la dirección política y el gobierno de la mayoría. La medida resulta coherente con la devaluación que la autonomía local sufre con el anteproyecto, ya que la dimensión política se desvanece a favor de la administrativa: no se trata de dar prioridad a una política sobre otra sino a cumplir los estándares de calidad decididos en otros niveles de gobierno.

2.4.2. Esta reforma incentivará la judicialización de la política municipal toda vez que las minorías tendrán el aval de un informe negativo de la intervención. Obviamente esta dinámica provoca una perversión de la democracia, porque la relación entre mayoría y minoría se ve desplazada por la equiparación procesal de partes ante el juez y el debate plenario se degrada a trámite procesal para el inicio de un litigio. Acentúa la contradicción prevista en el artículo 63.3 de la LRBRL que exige el voto en contra del concejal que pretenda impugnar el acuerdo ante los tribunales.

2.4.3. Los reparos de legalidad los dirigirá la intervención al Tribunal de Cuentas. Con esta medida el control adquiere tintes de control de oportunidad y de tutela y supervisión de las entidades locales.

Modificaciones introducidas por el Proyecto de Ley

5. Las diputaciones podrán asumir competencias de titularidad municipal mediante acuerdo adoptado por mayoría simple (en la versión anterior se exigía mayoría de dos tercios).
6. Desaparece la materia servicios sociales como eventual competencia de los municipios. La precisión con la que aparece definida implica que las comunidades autónomas asumen la competencia con carácter exclusivo. Igual sucede con la promoción y gestión de vivienda pública.
7. Se contempla la extinción de municipios con población inferior a cinco mil habitantes. El régimen jurídico del núcleo de población, una vez suprimido el ayuntamiento, será el de una entidad local autónoma sujeta a desconcentración administrativa.

Con estas modificaciones aún se empeora la autonomía local, sobre todo la municipal, ya que el riesgo de ver privados a los municipios de la titularidad de competencias es elevado y, por el contrario, de bajo coste para las diputaciones.

4. Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Manuel Medina Guerrero
Universidad de Sevilla

La profunda reforma apuntada en el Anteproyecto supone un giro abrupto en la línea evolutiva seguida en los últimos años en la articulación del nivel local de gobierno en el Estado Autonómico. La tendencia que —si bien parcialmente frustrada— había marcado hasta la fecha la conformación jurídica de la Administración local se proyectaba en un doble plano. De una parte, y en consonancia con los genuinos Estados federales, se pretendía avanzar en lo que se dio en denominar la *interiorización* de los gobiernos locales en las Comunidades Autónomas, esto es, se perseguía reequilibrar el carácter *bifronte* de nuestro sistema local, fuertemente escorado a favor del gobierno central en detrimento del papel atribuido a aquellas en la configuración de *sus* entes locales. A esta dirección apuntaron inequívocamente los diversos borradores de Anteproyecto de Ley de gobiernos locales elaborados durante las dos últimas legislaturas, que, como es bien conocido, no llegaron tan siquiera a comenzar la fase de iniciativa legislativa. Más éxito tuvieron las iniciativas de *interiorización* desarrolladas a través de la vía de las reformas estatutarias —señaladamente, la catalana y la andaluza—, aunque no puede desde luego soslayarse que algunos de los avances introducidos al respecto fueron neutralizados por la STC 31/2010. De otro lado, junto a esta ampliación del margen de maniobra de las CCAA, la anterior línea de reforma aspiraba a fortalecer la autonomía local, introduciendo garantías frente a la intromisión tanto del nivel estatal como del nivel autonómico de gobierno. Y también a este respecto serían esencialmente los Estatutos catalán y andaluz, ambos con una marcada vocación *municipalista*, los que llegarían más lejos: delimitación estatutaria de un espacio competencial propio; compromiso de poner en marcha la participación

local en los ingresos tributarios autonómicos; atribución de un carácter excepcional y secundario de la financiación condicionada.

El Anteproyecto que ahora nos ocupa parte de un presupuesto conceptual (o si se prefiere, ideológico) radicalmente diferente. Presupuesto ideológico que, ciertamente, se ha visto incentivado y pretendidamente legitimado por el contexto de severa crisis financiera que atravesamos. Si la idea central inspiradora de las anteriores reformas estaba al servicio de la configuración del modelo territorial del Estado, apostando por la potenciación de las autonomías territoriales, ahora la frase mágica es «estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». Digámoslo ya abiertamente: algunas de las medidas previstas en este Anteproyecto serían literalmente incomprensibles y causarían un estupor invencible si no se examinaran a la luz de la actual situación de crisis y, en especial, atendiendo a las consecuencias que ha ido generando en el plano jurídico: apertura del procedimiento de déficit excesivo contra el Reino de España en 2009; reforma del art. 135 de la Constitución para recordar al máximo nivel normativo los compromisos de disciplina fiscal impuestos por Bruselas y habilitar al legislador orgánico para imponer su cumplimiento a los restantes niveles de gobierno; y, en fin, la utilización inmediata de dicha habilitación mediante el dictado de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Como decía, son razones de disciplina fiscal las que pueden dotar de algún (mínimo) sentido a ciertas previsiones del Anteproyecto, pues es difícil hallárselo desde la perspectiva del diseño de la estructura territorial de nuestro sistema político-constitucional. Pero esto no es un secreto para nadie, ya que el propio autor del Anteproyecto comienza su Exposición de Motivos reconociéndolo abiertamente:

«la Ley Orgánica 2/2012... exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera... Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control financiero».

En el origen último del Anteproyecto está, sobre todo, la necesidad de recortar de forma inmediata el volumen de gasto achacable a los gobiernos locales. En una fase caracterizada por el hundimiento en picado de los ingresos municipales, y con independencia de que también se haya incrementado la presión fiscal, se ha considerado que es fundamentalmente mediante la reducción del gasto como se puede asegurar que el nivel local cumpla con sus límites de déficit presupuestario. De hecho, el compromiso asumido inicialmente por España frente a Bruselas en el *Programa de Estabilidad 2012-2015* cifraba en 3.500 millones de euros el potencial de ahorro a obtener en 2013 por

las reformas normativas previstas en materia de Administración local (señaladamente por la supresión de las *competencias impropias*). Cuantía que asciende a 8.000 millones de euros de ahorro, en el periodo 2014-2015, según la versión del *Programa Nacional de Reformas* fechada el 26 de abril de 2013.

¿Cómo alcanzar dicha reducción estructural del gasto local? Como a nadie se le oculta, y así se pone de manifiesto en las prácticas reformistas seguidas en otros países, dos son las fórmulas más contundentes y directas para conseguir dicho objetivo: o bien se opera en el número de las entidades locales, atajando una pretendidamente excesiva fragmentación del mapa municipal, o bien se actúa en las necesidades de gasto locales recortando los servicios que han de prestar a sus vecinos. Pues bien, en ambas líneas de actuación pretendía el Gobierno central actuar según las previsiones de la *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015*. En lo concerniente a «la racionalización en el número de Entidades locales», el Programa apuntaba inequívocamente a la supresión de pequeños municipios: «El Plan contempla líneas de trabajo como la agrupación de municipios, definidos por tramos de población, de modo que solo tuvieran la consideración de municipios los que alcanzaran un determinado umbral de población» (pág. 42). Y en consonancia con estas previsiones, el *Programa Nacional de Reformas 2012* insistiría en la «racionalización del número de Ayuntamientos», procediendo a la «agrupación de municipios en función de la población».

El Anteproyecto, sin embargo, ha optado por no profundizar en esta vía, de tal suerte que se mantiene la situación actual, según la cual la supresión de municipios se regulará por «la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local» (art. 13.1 LRRL), aunque el Estado «podrá adoptar medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales» (art. 13.3 LRRL). No por bien conocida puede dejar de reseñarse la plena aplicabilidad de estas previsiones a nuestra Comunidad Autónoma, por más que el vigente marco estatutario haya atribuido a la Junta de Andalucía la «competencia exclusiva sobre organización territorial», que incluye «la modificación y la supresión de las entidades» que la configuran (art. 59 EAAnd); pues la STC 31/2010 ha matizado sustancialmente el carácter «exclusivo» de dicha competencia, al resolver que nada impide «la plena virtualidad de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE» (FJ 94). En definitiva, con base en esta competencia, sigue correspondiendo «al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal»; y, en consecuencia, el hecho de que el Anteproyecto se haya inclinado por mantener el art. 13 LRRL supone que se sigue optando «por dejar un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas» en este ámbito [STC de 25 de abril de 2013, FJ 5 B)].

Así pues, el Anteproyecto concentra todas las perspectivas de recorte del gasto en el ámbito de las competencias. Y la principal esperanza la deposita el Gobierno en la reducción de las denominadas *competencias impropias*. Un término que puede conducir al equívoco de entender que se trata de servicios que los entes locales han prestado al margen (o en contra) del sistema competencial, pero cuya asunción, en realidad, halla una clara cobertura (incluso estímulo) en las reglas del reparto competencial contenidas en la LRBRL: en el ámbito de sus competencias —dispone el art. 25.1 LRBRL—, el Municipio puede «prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal»; y dentro de dicho «ámbito competencial» cabe incluir, no solo los sectores materiales enumerados en los arts. 26.1 y 25.2 LRBRL, sino también aquellos otros sobre los que pueden realizar actividades complementarias a las de otras Administraciones (art. 28 LRBRL).

Es, en consecuencia, este marco competencial el que ha propiciado que los Municipios, en la anterior fase expansiva del ciclo económico, estuvieran en condiciones de asumir las demandas de mejora o ampliación de los servicios procedentes de sus vecinos. Durante esa dilatada etapa de expansión económica —que tuvo en el sector inmobiliario su principal dinamizador— se produjo, pues, un notable incremento del gasto corriente y del gasto estructural local, que estuvo alimentado por unos ingresos cíclicos anormalmente elevados. El Anteproyecto parte, pues, de la necesidad de reajustar dicho gasto a un modelo de ingresos que, probablemente, no llegará en mucho tiempo al nivel entonces alcanzado: «(...) existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad —argumenta la Exposición de Motivos—, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera».

El Anteproyecto trata, por tanto, en primer término de resolver el problema económico que entraña para los entes locales dichas *competencias impropias*; pero no lo hace en el sentido reivindicado constantemente por la FEMP, a través de un ajuste del sistema de financiación, sino reduciendo de un modo sustancial el margen de maniobra de los gobiernos locales: únicamente se permite el ejercicio de tales competencias «cuando no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias, no haya duplicidades con las autonómicas, y se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias» (art. 7.4). Pero, muy probablemente, el aspecto más controvertido de este precepto desde el punto de vista del respeto a la autonomía local resida en la exigencia de un «informe previo de la Comunidad Autónoma en el que se señale la inexistencia de duplicidades».

Las novedades en cuanto a la regulación de los *servicios obligatorios* constituye un eje medular del Anteproyecto que, además de importantes dificultades de aplicabilidad práctica, suscita algunas dudas acerca de su constitucionalidad. Especialmente problemática resulta la previsión de que las Diputaciones provinciales (o las instituciones autonómicas en las CCAA uniprovinciales) asuman, en relación con los municipios de menos de 20.000 habitantes, el «ejercicio de la competencia» para la prestación de los mismos, «cuando la prestación en el ámbito municipal, ya sea en razón de la naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera, no cumpla con el coste estándar de los servicios» (que ha de establecerse mediante Real Decreto) «o sea ineficiente en atención a las economías de escala» (art. 26.3). Dada la amplitud —y vaguedad— con que se determinan los supuestos de hecho que conducen a la prestación de estos servicios municipales por las Diputaciones, nada excluye que esta eventualidad pase a convertirse en la regla general. Por otra parte, que el traspaso de la prestación del servicio desde los Municipios a las Diputaciones o a las CCAA uniprovinciales entraña «algo más» que el traspaso del «ejercicio de la competencia», es cosa que se desprende del art. 26.6 del Anteproyecto, que atribuye a aquéllas «la titularidad de la competencia y el ejercicio de la potestad reglamentaria para la aprobación y modificación de las Ordenanzas fiscales reguladoras de las tasas». Pues es doctrina asentada del Tribunal Constitucional que la capacidad para establecer tasas está vinculada con la ostentación de la *titularidad* de la competencia sobre la materia objeto de tributación.

No parece necesario insistir en los riesgos que entraña esa obligatoria pérdida competencial (entre otros motivos, por razones de «sostenibilidad financiera») en el marco de un sistema constitucional y estatutario claramente defensor de la autonomía municipal; máxime si se atiende a que el máximo responsable de asegurar a los municipios la suficiencia financiera es el Estado, y en segundo término las CCAA. Aunque, obviamente, las dudas sobre su constitucionalidad se acrecientan en relación con las Comunidades Autónomas uniprovinciales, pues en este caso es la propia Administración autonómica la que directamente ejerce las competencias municipales. Pero es que, además, el Anteproyecto entraña una severa erosión del sistema democrático, uno de cuyos pilares esenciales es la rendición de cuentas de los cargos políticos ante la sociedad. Y el principal control social directo se produce en el momento electoral, cuando los ciudadanos aprueban o desaprueban el modo en que han gestionado los asuntos públicos. No es precisa mucha perspicacia política para comprender que, de no modificarse sustancialmente el Anteproyecto, en aquellos municipios que hayan perdido el ejercicio de una parte apreciable de sus competencias las elecciones se convertirán en un mero ritual vacío de contenido. Pues ¿cómo puede exigirse rendición de cuentas a un cargo municipal por una tarea prestadora de servicios que no han podido desempeñar en su integridad?

Dicho esto, se hace evidente que el Anteproyecto supone un fortalecimiento de la posición institucional de las Diputaciones, pero, a mi juicio, en un sentido diferente al que traza la propia Constitución: la reforma del régimen local no debería apuntar a que las Diputaciones *sustituyan* a los municipios que no están en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos, sino a intensificar y mejorar su tradicional función de *apoyo y colaboración* con los mismos. Justamente esta línea constitucionalmente correcta fue la que siguió el Parlamento andaluz con la aprobación de la Ley de Autonomía Local de Andalucía. En consecuencia, de aprobarse tal y como está el Anteproyecto en este extremo, el conflicto jurídico sería inesquivable: una Ley estatal —que suscita algunas dudas de encaje en el bloque de la constitucionalidad— pretendería desplazar a una Ley autonómica cuya adecuación a la Constitución y al Estatuto nunca se puso en cuestión.

Otro de los aspectos relativos a la esfera competencial local digno de mención es el tratamiento que el Anteproyecto da a las *competencias delegadas*, cuya deficiente financiación ha constituido uno de los principales motivos de queja de los gobiernos locales, fundamentalmente frente a sus respectivas CCAA. A este respecto, el Anteproyecto incorpora la garantía —ya presente en el art. 19.2 de la LAULA— de que la efectividad de la delegación competencial pasa necesariamente, en todo caso, por la correspondiente aportación de los medios financieros precisos para hacer frente a la misma; garantía que se recoge en unos términos concluyentes, al disponer la nulidad de la delegación sin «la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico» (art. 27.5). Y aún va más allá este art. 27.5 del Anteproyecto en el objetivo de asegurar la suficiencia financiera de los gobiernos locales en el desempeño de las competencias delegadas por las CCAA, puesto que, en caso de incumplimiento de las obligaciones financieras «por parte de la Administración autonómica delegante», les reconoce la facultad de compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que los entes locales tengan con aquélla.

No dejan, sin embargo, de suscitar algunos interrogantes determinados aspectos de la regulación de las competencias delegadas. Así, el art. 27 del Anteproyecto, tras reconocer en su primer apartado la capacidad genérica de Estado y CCAA para delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias, precisa en su apartado segundo que la Administración del Estado y las de las CCAA «podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, en los municipios de más de 20.000 habitantes, entre otras», una serie de competencias que enumera a continuación. La defectuosa técnica legislativa de que adolecen estos preceptos puede hacer interpretar que está vedada la delegación competencial a favor de los municipios que no alcancen dicha población. Creo, sin em-

bargo, que esta lectura sería severamente restrictiva del margen de maniobra que debe reconocerse a las CCAA en materia de régimen local, de tal modo que difícilmente podría atribuirse a la misma la condición de norma materialmente básica. Es posible entender, por el contrario, que el art. 27.2 solo pretende acotar los supuestos en los que preferentemente debe darse la delegación competencial, pero que no impide que las CCAA vayan más allá de conformidad con la capacidad que le reconoce en términos genéricos el art. 27.1 del Anteproyecto.

Especialmente cuestionable desde el punto de vista jurídico resulta el novedoso art. 57 bis del Anteproyecto (*Garantías de pago en el ejercicio de competencias delegadas*), que, pese a su título, no resulta solo de aplicación a la delegación competencial, sino también a los supuestos de suscripción de convenios de colaboración con las CCAA. De conformidad con su primer apartado, en el caso de que las delegaciones o convenios contengan obligaciones financieras que se concreten en compromisos de pago a cargo de las CCAA, deberán incluir «una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les corresponden por aplicación de su sistema de financiación». Únicamente un par de observaciones para dar cuenta de lo singular de esta medida. De un lado, que, en los Estados federales de nuestro entorno —como Alemania—, la capacidad de operar en las transferencias financieras de las que son titulares los entes subcentrales, reteniendo o suspendiendo su efectivo traspaso, se concibe como una forma muy severa de intromisión en su autonomía presupuestaria, hasta el punto de entenderse solo constitucionalmente posible en el caso extremo de que se ponga en marcha la institución de la coerción federal. Y, de otro lado, no puede soslayarse que la regulación de las fuentes de financiación de las CCAA están sujetas a reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) y, por tanto, que medidas de esta índole deben pasar necesariamente por la reforma de la LOFCA.

En resumidas cuentas, el Anteproyecto pone la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera por encima de cualquier otra consideración, sacrificando en el altar de la consolidación fiscal la propia configuración constitucional de los gobiernos locales. Pero la durísima coyuntura económica que atravesamos no debería hacernos soslayar lo esencial; sirvan las ya seculares palabras de Tocqueville para alertarnos: «Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; ellas son las que la ponen al alcance del pueblo; le hacen gustar de su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella. Sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad».

