

ANDRÉS BOIX PALOP

Apuntes sobre algunas consecuencias sociales de la reforma local de 2013

La reforma local de 2013 ha sido la más ambiciosa transformación del régimen local español desde que en 1985 se aprobó la norma básica estatal (Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local) que determina cómo han de funcionar Ayuntamientos y Diputaciones provinciales. Aunque finalmente no ha supuesto una revolución tan profunda como sus impulsores deseaban, sí va a introducir cambios de cierto relieve en cómo se despliegan y actúan las Administraciones locales en nuestro país, cuya labor es de una gran importancia para la cohesión social por ser las más próximas a los ciudadanos. Básicamente, y debido a la vocación recortadora de la norma, conviene analizar las mermas en representatividad y participación ciudadana que se van a derivar de los cambios legales, la incidencia social y económica que el nuevo modelo de prestación de servicios públicos impuesto por el legislador permite avizorar y, por último, reflexionar sobre el estado de los servicios públicos locales, especialmente los sociales, en cuanto a la consecución de una mayor cohesión social.

La reforma local de 2013 concretada en la aprobación el pasado 27 de diciembre de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ha sido la más ambiciosa transformación del régimen local español desde que en 1985 se aprobara la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta ley, como es sabido, es la norma básica estatal que determina cómo han de funcionar Ayuntamientos y Diputaciones provinciales. Aunque la Constitución española de 1978 determina que el régimen local es una materia que puede ser objeto de identificación en los Estatutos de Autonomía como una competencia en gran parte autonómica (esto es, que en principio la regulación sobre cómo han de funcionar entes locales a escala municipal y provincial parece que debiera corresponder esen-

Andrés Boix Palop
es profesor de
Derecho
Administrativo
Universitat de
València – Estudi
General

cialmente a los parlamentos de las Comunidades Autónomas),¹ lo cierto es que la tradición constitucional española desarrollada desde 1978 ha ido por otra vía. La interpretación de la competencia estatal del art. 149.1.18ª, que atribuye a la estructura central «(l)as bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas» así como competencias básicas, por ejemplo, sobre procedimiento administrativo, interpretada de forma tradicionalmente generosa por parte del legislador estatal y sistemáticamente aceptada por el Tribunal Constitucional (la última vez en un caso tan significativo como la Sentencia 31/2010, que enjuició el Estatut de Catalunya de 2006 también en este aspecto, concluyendo, una vez más, que las normas autonómicas no podían imponerse o suplantar a la legislación básica estatal, como ha analizado Velasco Caballero),² ha permitido al Estado legislar siempre con generosidad en esta materia. Por esta razón, las Comunidades Autónomas, aunque cuentan con margen de maniobra para desarrollar y concretar ciertos aspectos, lo hacen muy condicionadas por las decisiones previas del legislador estatal. En la práctica, en la España actual, la forma y acción de las instituciones locales, su despliegue sobre el territorio y sus relaciones con otras Administraciones públicas, siguen dependiendo de la configuración que se haga de las mismas desde el Estado.

La ley de 1985 estableció el modelo de régimen local que se ha desarrollado durante estos 30 años y que más o menos todos conocemos.³ En ausencia de una clara garantía constitucional de lo que pueda ser la autonomía local o las competencias mínimas que en todo caso deben desarrollar los municipios, como consecuencia de la falta de definición de los preceptos dedicados a ello,⁴ esta tarea ha sido realizada por la Ley de Bases de

¹ Es más, esta competencia podía ser asumida desde un primer momento por cualquier Comunidad Autónoma, esto es, también por las de la "vía lenta" del art. 143 CE, pues el art. 148 CE, a modo de cláusula transitoria que listaba qué competencias eran las únicas que podían desde un primer momento asumir estas regiones incluía expresamente en su apartado 1.2ª la posibilidad de ejercer desde el mismo momento de la adquisición del autogobierno las atribuciones sobre todas aquellas «funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local». El precepto parece optar por una importante acción autonómica en la materia, solución coherente con lo que es más habitual en los regímenes federales, máxime si tenemos en cuenta que en principio el art. 149 CE, donde se listan las competencias en todo caso estatales, no hace referencia a la Administración Local.

² F. Velasco Caballero, «Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en J. A. Santamaría Pastor (ed.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 139-156.

³ La bibliografía al respecto de la ley es amplísima y no vale la pena detallar la que se refiere a su análisis general. Destacar, a efectos de análisis general de la norma, y aunque se trate de una obra anterior a la reforma, S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tercera edición, Iustel, 2011.

⁴ La Constitución dedica a los municipios un artículo notoriamente parco, el 140: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto». Como puede verse, el precepto, más allá de establecer una mínimas garantías democráticas y la enunciación del principio de autonomía local no refiere en qué ha de concretarse ésta ni qué competencias se entiende que, por su mayor proximidad, han de ser ejercidas en esta sede para velar mejor por sus intereses.

Régimen Local. La norma fijó las competencias y ámbitos de interés que se consideran propios de los municipios, así como una serie de reglas básicas de funcionamiento, a la que se han adaptado todos los municipios y las legislaciones de las Comunidades Autónomas que han establecido leves especificidades a lo largo de todos estos años.

Las Comunidades Autónomas aunque cuentan con margen de maniobra para desarrollar y concretar ciertos aspectos, lo hacen muy condicionadas por las decisiones previas del legislador estatal

En cuanto a su ámbito de actuación, el texto de 1985 fijaba una serie de núcleos de interés de la actividad municipal (art. 25 LRBRL) en los que los entes locales podrían actuar caso de considerarlo necesario para la defensa de sus intereses y un listado de servicios que los municipios habían de prestar obligatoriamente dependiendo de su población (art. 26 LRBRL, a más población, más obligaciones prestacionales respecto de estos servicios públicos locales) que se completaban con la posibilidad de que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma delegaran más competencias en los municipios (art. 27 LRBRL) y una referencia muy general (art. 28 LRBRL) que permitía a los municipios, también, completar la actividad de estas otras administraciones en el ejercicio de sus competencias respecto de aquellas cuestiones que tuvieran una incidencia local y que estos entes de proximidad no consideraran suficientemente cubiertas. Y eso lo hizo sin alterar en demasía el mapa local (en torno a unos 8.000 municipios desde hace años), que dejó en manos de las Comunidades Autónomas (como por otro lado el art. 148.1.2ª CE parece obligar a hacer), sino asumiendo sustancialmente el mismo (con una gran mayoría de ayuntamientos pequeños).

Un elemento muy importante de este esquema es que, ante la ausencia de concreción material en la Constitución del específico contenido de la autonomía local reconocida en ese texto, serán las normas de desarrollo y en concreto la ley básica estatal las que se han considerado tradicionalmente como garantía (y el Tribunal Constitucional así lo ha reconocido en no pocas ocasiones) de aquellos mínimos que en todo caso las Comunidades Autónomas habían de respetar. Así, la norma básica estatal rellenaba de un contenido mínimo la idea de autonomía local, con unas normas de organización autónoma y de representatividad democrática de mínimos, que en todo caso habían de ser respetadas.⁵ Las leyes autonómicas, por ello, aun siendo competentes para regular su régimen local propio, estaban siempre obligadas a respetar en todo caso esos mínimos, pero podían ir más allá.

⁵ J. M. Baño León, «La ordenación de las normas reguladoras del régimen local», en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tercera edición, Iustel, 2011, pp. 643-716.

Esto es, se consideraba que podían profundizar en las exigencias democráticas y participativas, así como transferir por medio de su legislación, tanto la general en materia local como la sectorial, competencias adicionales que ampliaran el ámbito de actuación de los municipios.

No es fácil determinar, a partir del texto legal finalmente aprobado, si es voluntad del legislador estatal que las Comunidades Autónomas pierdan la posibilidad de aumentar la capacidad competencial de municipios y provincias caso de que lo consideren necesario

Objetivos y principios en que se basa la reforma local de 2013

Frente a estos contornos tradicionales del régimen local español, la reforma de 2013 es el resultado del que ha sido el primer proceso de cuestionamiento en profundidad de estas ideas. Sometidos a la presión de las instituciones europeas –que han exigido medidas de ahorro y racionalización institucional a todos los niveles a los países del sur de Europa (España, Italia, Francia... además, como es obvio, de Grecia o Portugal) en dificultades económicas–, los responsables del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Instituto Nacional de Administración Pública (organismos desde los que se preparó la reforma) plantearon inicialmente una serie de cambios ambiciosos.⁶ No sólo porque iban más allá de lo habitual en la intromisión en ámbitos que las Comunidades Autónomas consideran de su competencia, sino por la agresividad con la que se pretendía actuar. El proyecto aspiraba a fusionar obligatoriamente municipios pequeños para lograr más tamaño y en todo caso a vaciar competencialmente a todos los que se quedaran por debajo de los 20.000 habitantes, con la idea de radicar la gestión de los servicios sobre esta parte del territorio en las Diputaciones provinciales. También planteaba enormes cambios en el ámbito competencial de los municipios, que se quería reducir exclusivamente a lo que dispusiera la ley estatal, sin posibilidad alguna de ampliación de sus competencias ni por medio de la legislación autonómica ni por medio de esa acción supletoria que la ley española tradicionalmente permitía para completar la acción de otras Administraciones públicas, prácticas que se aspira a erradicar de raíz bajo el mantra de “una Administración, una competencia” (la fórmula es absurda incluso lingüísticamente, pues en contra de lo que pueda parecer en su literalidad lo que se pretende no es que cada Administración ejerza sólo una competencia sino que cada acción sea ejercida única y exclusivamente, en cada caso, por una sola Administración, pero sobre todo resulta absurda la lucha contra estas supuestas duplicida-

⁶ M. Arenilla Sáez, «El nuevo sistema de competencias locales», en J.A. Santamaría Pastor (ed.) *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 15-55.

des que, en puridad, nunca son tales sino mejoras y extensión de los servicios, como ha señalado muy acertadamente Almeida Cerredá).⁷

Finalmente, la oposición política (incluso en el seno del propio Partido Popular, a pesar de disponer de mayoría absoluta) y las dudas jurídicas (en forma de una evaluación por parte de la doctrina muy crítica con la norma e incluso un informe del Consejo de Estado extraordinariamente crítico para lo que son los cánones al uso en España),⁸ forzaron a una matización de algunos de los postulados de la reforma inicialmente planteada. Manteniéndose la orientación de partida, se diluyen las soluciones, quedándose la norma a medio camino entre la conservación del anterior modelo y su matización (que no demolición) apuntando en la nueva dirección.⁹ Resultado final muy criticado por quienes habían defendido la reforma en los términos inicialmente propuestos o quienes consideran muy importante una reforma local en profundidad¹⁰ y, ha de reconocerse, es cierto que esta dilución ha conllevado a una falta de concreción del modelo y augura una gran conflictividad. No es fácil determinar, a partir del texto legal finalmente aprobado, si es voluntad del legislador estatal (los problemas evidentes de constitucionalidad que supone una pretensión de esta índole deberán ser analizados en un momento posterior) que las Comunidades Autónomas pierdan la posibilidad de aumentar la capacidad competencial de municipios y provincias caso de que lo consideren necesario; tampoco se acaban de imponer las fusiones, que pasan a ser meramente incentivadas (de forma además poco ambiciosa);¹¹ la acción de las Diputaciones sobre los municipios pequeños se hace depender de complejos cálculos que demuestren que va a lograr efectivamente los ahorros pretendidos, etc.

Esbozo de las principales consecuencias de tipo social y económico de la reforma del régimen local español

Por todo ello, la reforma local de 2013, finalmente, no ha supuesto un cambio tan profundo como sus impulsores deseaban. Pero ello no quita para que sí vaya a suponer cambios de cierto relieve en muchas áreas. Algunas de ellas tienen una gran incidencia social y econó-

⁷ M. Almeida Cerredá, «La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración local», *La reforma local*, Publicaciones AEPDA, disponible ponencia en <http://www.aepda.es/AEPDAAAdjunto-463-Ponencia-Prof-Almeida-Cerreda.aspx> (consulta 1 de enero de 2015).

⁸ Consejo de Estado, «Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Boletín Oficial del Estado*, Dictamen de 26 de junio de 2013.

⁹ A. Boix Palop, «Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», en *Anuario del Gobierno Local*, 2013, pp. 89-127.

¹⁰ J. A. Santamaría Pastor, «El régimen de las competencias locales y el dilema de la esfinge», en J.A. Santamaría Pastor (ed.) *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 139-156.

¹¹ A. Boix Palop, «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2014, nº 2, pp. 89-127.

mica y es sobre las que queremos centrar este breve análisis. Así, vamos a estudiar en primer lugar los efectos sobre cómo se despliegan y actúan las administraciones locales en nuestro país, cuya importancia para la cohesión social por ser las más próximas a los ciudadanos ha de ser tenida siempre muy en cuenta. Básicamente, y debido a la vocación recortadora de la norma, conviene analizar los tizeretazos competenciales en clave de lo que son: mermas a la representatividad y de las posibilidades de participación ciudadana para determinar cómo se realizan ciertas políticas.

Asimismo, es importante que nos fijemos en la incidencia social y económica que el nuevo modelo de prestación de servicios públicos impuesto por el legislador permite avizorar, ya que al fomentar la externalización de ciertos servicios y su agregación en muchos casos a escala provincial, inevitablemente va a conducir a que empresas más grandes y menos implantadas localmente adquieran cada vez un mayor protagonismo.¹² Por último, es también esencial reflexionar sobre el estado en que previsiblemente pueden quedar los servicios públicos locales, especialmente los sociales, por la conjunción del efecto de la crisis y del desapoderamiento de los entes locales. Las mermas en este tipo de acción pública son de una enorme importancia, dado que para la consecución de una mayor cohesión social es clave que a escala local y desde la proximidad se actúe de manera ambiciosa para garantizar una condiciones mínimas de igualdad de partida a todos los ciudadanos. No es por esta razón baladí recordar que el origen de estas reformas viene directamente marcado por consideraciones económicas que, además, tienen su supuesto origen en la Unión Europea.

Reformas en materia de planta local inspiradas por la Troika

Es importante resaltar que las reformas introducidas por el legislador español por medio de la ley 27/2013 han sido presentadas por el Gobierno y la mayoría política que las ha apoyado como consecuencia, como queda explicitado en el propio título de la norma, de la necesidad de “racionalizar” y hacer más “sostenible” (en un sentido estrictamente financiero) la Administración local española. La Exposición de Motivos de la ley también hace referencia a esta cuestión, razón por la cual se apoya expresamente, como título competencial, no sólo en el ya citado art. 149.1.18ª CE sino también en el art. 149.1.14ª CE, que se refiere a la competencia estatal sobre «Hacienda general y deuda del Estado». Las preocupaciones sobre la sostenibilidad económica del modelo de planta local y muy especialmente la necesidad de articular un entramado organizativo que no sobrecargue excesivamente las arcas públicas y obligue a niveles de endeudamiento incompatibles con los compromisos suscritos por España con las instituciones europeas a nivel tanto de tratados europeos como

¹² T. Font i Llovet, «La Administración Local», en *Informe sobre Comunidades Autónomas 2013*, Instituto de Derecho Público, 2014, pp. 141-147.

incluso incluidos en la propia Constitución (art. 135 CE), se convierten así en palanca de cambio y en anclaje competencial de la reforma.¹³

Hay que señalar, sin embargo, que las directrices europeas en la materia no han sido hasta la fecha expresas en cuanto al tipo de reforma administrativa planteada respecto de países como Italia, Francia o España (ni siquiera en el Memorandum de Entendimiento español derivado del dinero adelantado desde Europa para el rescate a nuestras instituciones financieras contempla reformas expresas en este punto).¹⁴ Ello no obstante, es evidente que cierta presión europea puede ser detectada sobre todos estos países, con la intención, en todos los casos, de simplificar, agilizar y abaratar la estructura administrativa de despliegue de la acción pública sobre el territorio. Significativamente, sin embargo, las orientaciones anunciadas por los gobiernos Renzi (Italia) y Valls (Francia) van en una línea diferente a la española. Allí donde en España se opta por un debilitamiento de la esfera local y un significativo reforzamiento de las Diputaciones provinciales, en estos países las reformas anunciadas van en una dirección inversa: incremento de competencias y atribuciones a escala local y propuesta de desaparición de los equivalentes a nuestros entes locales provinciales (ello es así incluso en el caso francés, y a pesar de ser el *département* una seña de identidad de la Administración pública francesa y su forma de actuar sobre el territorio desde tiempos de la Revolución francesa).¹⁵ Allí donde en España se pretende rigidificar el modelo de acción pública de los entes locales y constreñirlos a las competencias estrictamente fijadas desde la ley estatal, en Francia e Italia se apuesta por formas plurales y flexibles de acción municipal que priman la cooperación voluntaria entre municipios y premian la puesta en común de servicios y acciones con mejoras competenciales y de financiación.¹⁶ Significativamente, y a diferencia de lo ocurrido en los dos países citados (y especialmente en Francia, donde esta parte de la reforma ya ha concluido con una reducción del número de regiones en ese país), en todo el proceso de reforma no aparece en ningún momento una reflexión sobre el papel de las Comunidades Autónomas (regiones) y su capacidad para desarrollar bien ciertas funciones, aspecto clave en todos aquellos países con una estructura federal o equivalente, como es el caso de España.¹⁷

¹³ F. J. García Roca y M. A. Martínez Lago, «El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones», *Documentación Administrativa (Nueva época)*, nº 1, 2014.

¹⁴ El *Memorandum of Understanding (MOU)* o *Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera*, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012 (así como el correlativo *Acuerdo Marco de Asistencia Financiera*, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012) donde se detallan las condiciones establecidas, y a las que el Reino de España se obliga en correspondencia a la ayuda financiera recibida, fue publicado por el BOE de 10 de diciembre de 2012.

¹⁵ Véase la web sobre la reforma territorial francesa en marcha, con mucha información: <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale> (última consulta 1 de enero de 2015)

¹⁶ J. Morcillo Moreno, «La racionalización de los entes locales en Italia: la sombra de la incertidumbre», en *Revista de Administración Pública*, nº 195, 2014, pp. 303-336.

¹⁷ F. Velasco Caballero, Francisco (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, 2011, Institut d'Estudis Autònoms.

Como puede verse, los objetivos de la reforma en España aparecen desde un primer momento muy ligados a una necesidad urgente de demostrar a Europa cierta voluntad de ahorro y redimensionamiento de nuestro aparato administrativo, pero no parece corresponderse con una reflexión madura y pausada sobre las necesidades funcionales efectivas o los defectos de nuestro modelo, y ello a pesar de contar tanto con análisis detallados de los diversos ejemplos comparados en toda la Unión Europea¹⁸ como con propuestas alternativas de modelos de planta territorial.¹⁹ Simplemente, se actúa sobre lo que el gobierno considera más sencillo de reformar a efectos de exhibir capacidad reformista ante Europa (es más fácil políticamente y jurídicamente sencillo en España forzar una reforma de la Administración local que un redimensionamiento global de las funciones respectivas que han de distribuirse a los distintos niveles: estatales, autonómicos y locales). Sin que pueda negarse la conveniencia y oportunidad (señalada por la Unión Europea) tanto de ahorrar en costes como de avanzar en la necesidad de simplificar niveles y estructuras, así como de reflexionar sobre cuál es la mejor manera de articular estos distintos niveles y cómo distribuir funciones entre ellos, resulta evidente que en España se ha cubierto el trámite y el expediente sin una reflexión de fondo que haya analizado con cierto cuidado tanto el ejemplo comparado como las necesidades de nuestro país. La inexistencia de este estudio y el consiguiente debate ha provocado que se haya pretendido hacer pasar en nuestro país un cuadro de medidas técnicamente muy sencillas y realmente poco elaboradas basado en recortar actividad, poderes y financiación local como traslación de lo que pretendía la Unión Europea cuando lo que desde ésta se aspira a fomentar, como demuestra el ejemplo de los países de nuestro entorno, es una reflexión más compleja cuyos resultados, además, por lo general, están yendo en una línea radicalmente diferente a la adoptada por la ley 27/2013.

Recortes en representatividad y participación ciudadana en la acción local como consecuencia de la reducción de los ámbitos de la autonomía local

La reforma local aprobada por el parlamento español en tanto que ley básica por medio de la ley 27/2013 recorta la efectiva capacidad de representatividad democrática y la participación ciudadana en la acción local por la vía de reducir el ámbito competencial de los municipios. En la medida en que estas administraciones son las más próximas a los ciudadanos y permiten cierto control y fiscalización “de calle” como consecuencia de esa cercanía, todo lo que suponga llevar a niveles administrativos superiores acciones que pueden ser perfec-

¹⁸ A. M. Moreno Molina, Ángel Manuel (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, 2012, INAP.

¹⁹ A. Boix Palop, *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*, 2013, Fundació Nexa.

tamente desarrolladas a escala local supone quitar poder a los ciudadanos y aislar más de lo debido a quienes toman decisiones que afectan al despliegue de políticas públicas y se financian con dinero que proviene de los impuestos que pagamos todos los ciudadanos. Esta es la razón última, en el fondo, y como ha sido estudiado por numerosos autores, de que la Unión Europea reconozca como básico el principio de subsidiaridad (toda política pública ha de ser desarrollada en el nivel de gestión más cercano posible al ciudadano): como ha sido repetido hasta la saciedad, la proximidad es una garantía de participación y control democrático.

Debido a la vocación recortadora de la norma, conviene analizar los tijeretazos competenciales en clave de lo que son: mermas a la representatividad y de las posibilidades de participación ciudadana para determinar cómo se realizan ciertas políticas

Por esta razón también a nivel europeo la Carta Europea de Autonomía Local impone un contenido mínimo a las competencias que han de ser reconocidas por sus distintos firmantes a los entes locales, a diferencia de lo que por ejemplo hace el art. 140 CE (para un análisis detallado de la intersección de la Carta Europea con nuestra garantía institucional en materia de autonomía local).²⁰ Sin embargo, la reforma española, al combinar la pretensión de eliminar competencias, impedir su ampliación por medio de leyes autonómicas, residenciar no pocas de ellas en las diputaciones provinciales cuando se trata de municipios pequeños con mecanismos que se pretenden en ocasiones coactivos... ha sido considerada lesiva a este respecto incluso para el Consejo de Estado (lo que condujo a una suavización, como ya se ha mencionado, de algunos de estos aspectos). En estos momentos, diversos ayuntamientos (por medio de un recurso en defensa de la autonomía local) y Comunidades autónomas han considerado que, en efecto, la reforma no respeta la garantía institucional de la autonomía local, interpretada a la luz de la Carta Europea, que nuestra Constitución reconoce. El Tribunal Constitucional habrá de pronunciarse sobre esta cuestión de fondo, que se presenta en diversas vertientes.

El desplazamiento de las Comunidades Autónomas en la delimitación del ámbito competencial municipal

Un primer vector que debe ser tenido en cuenta respecto de esa reducción del ámbito de acción municipal es la pretensión de la ley, evidenciada tanto en la Nota Explicativa del

²⁰ A. Boix Palop, «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales», cit.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas²¹ como en diversos preceptos de la propia norma (esencialmente en las disposiciones adicionales y transitorias que aspiran a obligar a las Comunidades Autónomas a recuperar competencias que han distribuido en entes locales),²² y asumida como interpretación correcta y perfectamente constitucional de la ley por el Consejo de Estado,²³ de impedir a las Comunidades Autónomas asignar competencias a los municipios más allá de la estricta lista competencial contenida, tras la reforma, en el art. 25 LRBRL con pretensiones de agotar el listado de atribuciones de los municipios.

Es decir, a partir de la reforma se entiende que ese precepto ya no actuaría como garantía de mínimos que las Comunidades Autónomas han de respetar en garantía de la autonomía local, sino como una determinación exhaustiva y completa del ámbito competencial de los municipios, que no podrá ser objeto de ampliación por parte de los municipios. Esta es una interpretación muy cuestionable desde una perspectiva constitucional,²⁴ por cuanto la asignación de competencias a las Comunidades Autónomas, máxime si lo es con carácter exclusivo (por ejemplo, educación, sanidad) debiera llevar ínsita la posibilidad por parte del actor competente de determinar cómo y en qué niveles conviene que sea gestionada. Las diversas reacciones legales autonómicas en respuesta a la ley estatal, destinadas a garantizar su desarrollo y despliegue, han optado, por ello, por interpretar la norma justo en sentido inverso al expuesto (y asumido por el Consejo de Estado), esto es, no consideran que la nueva reforma les impida seguir atribuyendo competencias locales a los municipios más allá del listado del art. 25 LRBRL ni, por supuesto, entienden que haya que considerar derogadas todas las atribuciones competenciales hechas en el pasado por las normas autonómicas generales de régimen local o sectoriales que hayan podido ampliar el listado estatal.²⁵

La reforma de 2013, con todo, no impide totalmente a las Comunidades Autónomas asignar funciones a los municipios más allá de lo previsto en el art. 25 LRBRL. El art. 27 de la

²¹ Véase la Nota Explicativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gestión%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf> (última consulta 1 de enero de 2015).

²² La ley 27/2013 es explícita al determinar que en ciertas materias de competencia autonómica (educación, sanidad, servicios sociales...) se han de "devolver" competencias a las Comunidades Autónomas que éstas, previamente, habían ido radiando en sus entes locales. Lo realiza, en concreto, por vía de algunas disposiciones adicionales y transitorias (DA 15a, DT 1a y DT 2a respectivamente para servicios educativos, sanitarios o de prestaciones sociales).

²³ Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado, de 22 de mayo de 2014, sobre el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

²⁴ M. J. Alonso Mas, «Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo», en M. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del régimen local. La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 85-117.

²⁵ A. Galán Galán, «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (Nueva época)*, número extraordinario sobre la reforma local, 2015.

ley, tras la reforma, sigue permitiendo la delegación de toda competencia autonómica (a diferencia de lo que pretendía inicialmente el proyecto, que también aspiraba a aprobar un listado exhaustivo de competencias delegables no susceptible de ampliación). Podría considerarse, pues, que la ley no está tanto eliminando la posibilidad de despliegue local ambicioso a partir de la determinación autonómica del mismo sino, simplemente, optando por un modelo organizativo que determina cómo hacer este despliegue (vía delegaciones) diferente al tradicional (vía asignación competencial por ley). Sin embargo, las diferencias funcionales respecto del ejercicio de la competencia por parte de la Administración autonómica cuando ésta es delegada y no atribuida, la posibilidad de revocación pasado un plazo, así como ciertos controles en su régimen de ejercicio hacen que ambas situaciones no sean, ni mucho menos, equivalentes.²⁶ Al optar por este modelo la ley está, sin duda, restringiendo la capacidad de acción de los municipios y afectando a la autonomía local. Hasta qué punto ello es así, y por ello inconstitucional, y hasta qué punto también afecta a la competencia y autonomía de las Comunidades Autónomas será determinado por el Tribunal Constitucional, aunque en mi opinión resulta evidente que este modelo deja efectivamente reducidas a una mínima y subordinada expresión las posibilidades efectivas de los entes locales de desarrollar una acción política propia y ambiciosa, por lo que no puede hablarse de una verdadera autonomía local dentro del mismo.

Eliminación de la capacidad de los municipios de actuar de forma complementaria a otras Administraciones

Adicionalmente, la pretensión de la ley de restringir la acción municipal queda plasmada en la eliminación del tradicional art. 28 LRRL que permitía a cualquier ente local colaborar o coadyuvar a la prestación de servicios que fueran de interés local aunque estuvieran siendo prestados por otra Administración en ejercicio de sus competencias. Por medio de este precepto las Administraciones locales en España, desde hace 30 años, habían ido ampliando su campo de acción real a muchas facetas en principio no destinadas legalmente a ser resueltas desde la esfera local. De este modo, muchos Ayuntamientos habían ocupado espacios que no estaban suficientemente cubiertos tanto por el Estado como, sobre todo, las administraciones autonómicas (servicios sociales, educación, sanidad...) por mucho que la competencia no fuera, en principio, municipal. Como es evidente, esta acción se ha desarrollado porque los ciudadanos, así como sus representantes elegidos en una instancia de máxima proximidad, han entendido que no había niveles prestacionales satisfactorios. De hecho, tan insatisfactorios se juzgaban como para provocar que, sin competencia y por ello sin dotación presupuestaria adicional (o específicamente destinada para ello), se opta-

²⁶ A. Boix Palop, «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales», cit.

ra por completar la prestación, en forma de guarderías infantiles, centros de mayores, escuelas de formación de adultos o servicios sociales que van más allá de la asistencia social como los relativos a la dependencia. Estamos ante un ejemplo de libro, de hecho, de las razones por las que la proximidad se suele considerar un buen mecanismo de control y determinación democrática de las políticas públicas: acaba influyendo incluso hasta el punto de obligar a realizar algunas de ellas a quien no es competente simplemente porque el electorado, en las distancias cortas, tiene más capacidad para condicionar las prioridades de sus representantes.

La ley 27/2013, en cambio, elimina el art. 28 LRBRL y en principio veda este tipo de actuaciones, reduciendo con ello mucho el tradicional perímetro de acción de nuestras administraciones locales. Sólo queda como cláusula de seguridad, de salvaguarda, el art. 7.4 LRBRL en su nueva redacción (algo más generosa, al menos, de lo que lo era en las primeras versiones del proyecto) que únicamente permite, con carácter claramente excepcional, la acción municipal fuera del ámbito competencial del art. 25 LRBRL si se cumplen dos circunstancias, que, además, han de ser certificadas por las Administraciones competentes y externas al mismo (MHAP o CCAA, según los casos): por un lado que el ayuntamiento en cuestión tenga superávit presupuestario y, por otro, que se demuestre que esa concreta competencia no está siendo desarrollada en ese municipio por la Administración competente.

Los problemas que plantea esta previsión son muchos. Es dudoso qué ha de ocurrir con los servicios que ya están siendo prestados (muchos ayuntamientos consideran que ha de entenderse que se pueden continuar ofreciendo) y, sobre todo, la nueva regulación va a generar que en muchas localidades (por ejemplo, las que no tienen superávit presupuestario) se vayan a dejar de prestar muchos servicios importantes para la ciudadanía sin que parezca claro que otra Administración vaya a tomar el relevo. Adicionalmente, las Comunidades Autónomas, que deberán asumir todas estas funciones, no están en condiciones ni presupuestarias ni organizativas de prestar estos servicios, de modo que la consecuencia más previsible de la norma, caso de que empiece a aplicarse, es una generalizada traslación práctica del texto legal a recortes sobre el terreno. No es de extrañar, por ello, que ni los municipios ni las propias Comunidades Autónomas se estén mostrando, hasta la fecha, muy convencidas con esta orientación, razón por la cual se está comprobando un masivo incumplimiento de la norma amparado en la interpretación generosa (literalmente posible) del art. 7.4 LRBRL por parte de los ayuntamientos, que les permitiría seguir prestando los servicios ya en marcha; así como de las propias Comunidades Autónomas, que dadas sus limitaciones presupuestarias y ausencia de ganas de asumir estas competencias están legislando aprovechando todos los intersticios de la norma para evitar, al menos por el momento, la asunción de estas competencias.²⁷

²⁷ A. Galán Galán, 2015, cit.

Como puede comprobarse de lo que se viene diciendo, la reducción del ámbito de acción municipal que pretende la reforma es clara. Caso de que su texto legal se traduzca en acciones efectivamente encaminadas a cumplirlo desde esta orientación estaremos asistiendo no sólo a una degradación de la autonomía local y de la efectiva capacidad de los municipios de desarrollar ciertas actividades sino, también, y de modo muy esencial, a una reducción de las posibilidades reales de determinación por parte de los ciudadanos sobre cómo han de actuar nuestras Administraciones públicas y a qué servicios destinar más recursos. Esta misma tendencia se acentúa con otro elemento de la reforma, el referido a la centralización en las Diputaciones provinciales de cada vez más servicios de los pequeños municipios.

La prestación de servicios públicos a escala local

Otra de las orientaciones inicialmente más ambiciosas de la ley, finalmente diluidas pero que han dejado trazas evidentes en el texto aprobado es la referida a la reducción de la capacidad de actuación de los pequeños municipios (menos de 20.000 habitantes). Si bien la ley renuncia a imponer fusiones forzosas y tampoco acaba por radicar necesariamente la prestación de todos sus servicios en sede provincial, sí establece un mecanismo de coordinación en la prestación de los mismos que le da un enorme peso a las Diputaciones provinciales. Las previsiones conjuntas de los arts. 26.2 y 36 LRBRL en su nueva redacción derivada de las reformas introducidas por la ley 27/2013 han fijado, así, la necesidad de calcular el coste exacto de la prestación de cada servicio local, de acuerdo con unas instrucciones aprobadas por el Ministerio de Hacienda (según la previsión del art. 116 ter LRBRL),²⁸ Caso de que el “coste efectivo” de los servicios prestados por el municipio sea superior al que ofrece la Diputación provincial en su plan de servicios el art. 26.2 LRBRL establece que el municipio deberá acordar con ésta la prestación.

Como puede verse, y tendencialmente, la ley aspira a reforzar lo que ya era una dinámica previamente consolidada de forma voluntaria, y perfectamente razonable, en muchos casos: concentrar cada vez más servicios (y no sólo para los municipios pequeños) en estructuras supramunicipales. Ocurre, sin embargo, que opta por hacerlo no por vía colaborativa (la ley es muy hostil además con consorcios o mancomunidades) y prescindiendo en muchos casos de la nota de voluntariedad (como hemos visto con el mecanismo del “coste efectivo”). Lo hace, además, excluyendo de la capacidad de decisión de los municipios pequeños la posibilidad de fijar un estándar de calidad del servicio notoriamente superior al determinado por la Diputación provincial (pues en ese caso será imposible fijar un

²⁸ El procedimiento de cálculo del mencionado coste ha de realizarse de acuerdo a lo dispuesto en la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, publicada en el Boletín Oficial del estado de 3 de octubre de 2014.

“coste efectivo” inferior al ofrecido por la institución provincial), lo que supone otro peculiar recorte de capacidad democrática de decisión a escala local.

Los efectos de esta dinámica que la ley pretende establecer son evidentes: recortes en el estándar de calidad de prestación y, dado que las Diputaciones provinciales carecen de los medios materiales para prestar de forma directa estos servicios, externalización creciente de los mismos.²⁹ Como ha sido señalado desde un primer momento,³⁰ esta elección no es ni mucho menos neutra en términos sociales y económicos. Los servicios públicos locales, si se prestan a escala local y de forma externalizada, van a ser inevitablemente controlados por empresas de servicios cada vez mayores, especializadas en competir por estos contratos públicos y con capacidad organizativa sobradamente acreditada para ganar los concursos de rigor. Dado que, como es obvio, la prestación en proximidad luego es realizada a escala local, la mayor parte de las veces subcontratada a empresas de menores dimensiones, el modelo económico subyacente deriva en la aparición de unas estructuras privadas intermedias que drenan recursos públicos (encareciendo el precio final de la prestación) y hacen que el trabajador o empresa que final y efectivamente realiza el trabajo reciba menos dinero. No es de extrañar por ello que, como ha resaltado ya el propio Tribunal de Cuentas,³¹ pueda detectarse una clara tendencia a mayor coste promedio en los servicios públicos locales estudiados cuando son prestados por empresas privadas que cuando hay un modelo de prestación pública directa.

Por esta razón, la reforma de los mecanismos de prestación de servicios públicos a escala local va más allá de su aparente ausencia de novedades relevantes en cuanto a las cuestiones organizativas. Por estos mecanismos indirectos la norma apuesta por una escala diferente y, en realidad, por un modelo mucho más externalizado de prestación. Ello tiene unas consecuencias sociales evidentes. La ley, por ello, está apostando por un muy concreto modelo social y económico, de empresas antes grandes que pequeñas, de apuesta por los concursos a escalas superiores antes que de adjudicaciones a niveles más reducidos, y siempre, preferiblemente, evitando la prestación directa. Este modelo puede tener ciertas ventajas (de lucha contra la corrupción o, más bien, contra la micro-corrupción; de obtención de ciertas economías de escala; de estandarización...) pero la lógica “racionalizadora” de la ley no debiera perder de vista también sus costes (de cohesión social y territorial, de pérdida de autonomía de los autónomos y de seguridad de los trabajadores, etc.)

²⁹ Y ello aunque la reforma de la LRBRL no ha modificado las posibilidades de prestación directa o indirecta, que siguen siendo básicamente las mismas. Véase al efecto el art. 85.2 LRBRL. Los preceptos son sustancialmente idénticos a los tradicionales, más allá de la exigencia de informes que justifiquen la viabilidad económica y conveniencia de optar por ciertos mecanismos de prestación pública a cargo de entes instrumentales, que claramente el legislador quiere hacer burocráticamente más compleja que el expediente directo a externalizar la prestación.

³⁰ J. Tejedor Bielsa, «Autonomía, economía y reforma local», *Agenda Pública*, 10 de octubre de 2013.

³¹ Tribunal de Cuentas, Informe nº 1010, *Fiscalización del Sector Público Local (Ejercicio 2011)*.

Breves conclusiones (por lo demás bastante obvias) sobre acción pública local y cohesión social

Las conclusiones que pueden extraerse de todo lo expuesto hasta el momento son bastante claras. Estamos ante una reforma realizada sin una reflexión de fondo particularmente cuidada que ha derivado en una ley con poca capacidad de transformación sustancial de la Administración local española más allá de tratar de imponer ciertos recortes en la prestación de algunos servicios públicos, ya sea por vía directa (prohibiendo a los ayuntamientos hacer muchas de las cosas que hasta la fecha venían realizando), ya por vía indirecta (alejando la toma de ciertas decisiones sobre la prestación o no de los servicios, así como sobre su nivel de calidad, de los niveles más próximos a los ciudadanos y eliminando con ello presión democrática sobre la mejora de los mismos).

Una de las áreas donde esta afección es a día de hoy ya más visible son los servicios sociales. Los recortes derivados de la crisis, que se han cebado sobre este pilar del Estado del bienestar hasta el punto de permitir un creciente cuestionamiento de la naturaleza social del mismo,³² ven cómo a la intrínseca debilidad de estos servicios en España por razones históricas se añade ahora una ley que dificulta que las Administraciones que más se han volcado en su gestión, las locales, puedan en muchos casos seguir dedicándoles fondos. Las reglas que han limitado las competencias locales en esta materia, de hecho, y aun interpretadas de forma que garanticen la continuidad de los servicios ya prestados, están teniendo no pocas consecuencias: desde proyectos que ya no se ponen en marcha a programaciones plurianuales que en un entorno de incertidumbre optan por la paulatina desaparición de todo lo que no se considera esencial. A la luz del nuevo art. 25 LRBRL pareciera, de hecho, que la competencia municipal no pueda ir más allá de la pura atención a pobres de solemnidad asociada a la rancia idea de beneficencia. Se trata de un retroceso histórico que revela el carácter regresivo y antisocial, peligrosísimo, de la reforma local, al menos en este punto. Y, muy probablemente, se trata también de un reflejo de hasta qué punto la reforma se ha meditado poco, pues cuesta creer que estas consecuencias, de las pocas repercusiones prácticas que por el momento sí está teniendo la nueva ley amén de mayores obligaciones burocráticas de los ayuntamientos a la hora de actuar, y que por lo demás suponen un ahorro mínimo (y en Administraciones públicas como las locales, relativamente saneadas), hayan sido en verdad las deseadas por el legislador.

En definitiva, lo que hemos visto hasta la fecha en cuanto a la aplicación de la norma refuerza lo que venimos diciendo de la reforma local acometida en España en 2013. Se trata de una reforma incoherente y descafeinada, pero además equivocada en su orientación y peligrosamente antidemocrática y antisocial en sus fundamentos últimos. Una reforma que

³² M. Rebollo Puig, «Reflexión sobre la reforma del Estado», en *Documentación Administrativa (Nueva Época)*, nº 1, 2014.

es reflejo de una manera muy pobre de interpretar tanto las orientaciones que provienen de la Unión Europea como las propias nociones de racionalización y sostenibilidad en que dice inspirarse la ley. Una puesta en práctica más razonable de las mismas habría debido obligar a una reflexión de fondo, como ha ocurrido en otros países, sobre la coordinación de los diversos niveles administrativos y la conveniencia de modelos flexibles, democráticos y participativos, suprimiendo aquellos innecesarios y respetando siempre el principio de subsidiariedad. Se trata, por último, de una ocasión perdida que, además, puede suponer (de hecho, está suponiendo ya) retrocesos de cierto relieve en las prestaciones sociales que reciben los ciudadanos más desamparados en los niveles en que más esencial es que éstas se mantengan para preservar ese mínimo de igualdad de oportunidades y la red de seguridad básica exigible en un Estado social. Puede decirse, por ello, que la reforma no sólo es un ejemplo de un proceso legislativo mal desarrollado (cambia pocas cosas de forma profunda a cambio de generar graves trastornos sin haber logrado iniciar una reforma verdaderamente profunda de nuestra estructura de niveles administrativos) sino que además pone en grave riesgo la acción social en materia educativa, sanitaria, de dependencia, etc. que muchos municipios han venido desarrollando durante estos años, aun sin ser competentes y teniendo por ello que detraer recursos en principio destinados para otras funciones, por la evidencia de su necesidad. Resulta cuando menos inquietante que esta cuestión no haya sido atendida por el legislador ni aparentemente haya preocupado a quienes han protagonizado este proceso.