



Margen de actuación de la acción de gobierno municipal tras la reforma local de 2013 y la respuesta del Tribunal Constitucional

Andrés Boix Palop¹

Profesor de Derecho Administrativo en la Universitat de València–Estudi General

El fracaso jurídico y político de la reforma local de 2013 en sus elementos esenciales

El momento social y político que vive España, particularmente convulso tras una crisis económica larga e intensa, ha provocado que desaparezcan del debate público cuestiones no sólo importantes sino que formaban parte del mismo hace apenas unos años. El caso de la reforma local es un ejemplo paradigmático. Tras los ríos de tinta, y la oposición política, suscitados por la reforma local planteada por el Partido Popular en la legislatura 2011-2015 y concretada en la Ley de Reforma y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) finalmente aprobada por ley 27/2013, parece que el tema haya desaparecido de la agenda política. Ni siquiera la llegada de nuevas mayorías políticas, primero a muchos grandes ayuntamientos y Comunidades Autónomas, y luego al Congreso de los Diputados, ha reactivado el debate. Frente a, por ejemplo, la intensidad con la que ello ha propiciado que se analicen cuestiones como las posibilidades y consecuencias de la remunicipalización de servicios o el cuestionamiento de ciertas limitaciones de gasto, pareciera que la reforma local de 2013 haya sido asumida por todos los actores políticos

¹ Sobre las cuestiones que plantea este artículo, el autor ha publicado, con el aparato bibliográfico correspondiente, diversos trabajos más extensos y monográficos. A fin de encontrar un mayor desarrollo de estos argumentos y el apoyo doctrinal y de citas que pueda interesar a quien estudie estos temas con más profundidad, se listan algunos de ellos donde pueden encontrarse las debidas referencias: A. Boix Palop, «Apuntes sobre algunas consecuencias sociales de la reforma local de 2013», *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 129, 2015, pp. 37-51; 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», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 2, 2014, disponible en: https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10_199&path%5B%5D=10676; 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», *Anuario del Gobierno Local* [Ejemplar dedicado a: ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013], núm. 1, 2013, pp. 89-127; A. Boix Palop y A. M. de la Encarnación (eds.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, Aranzadi, 2015; y J. Romero y A. Boix Palop (eds.), *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local. Políticas públicas, cohesión social y buen gobierno*, IIDL-PUV, Valencia, 2015.

como un elemento ya integrado en el paisaje sobre el que no vale la pena preocuparse en exceso.

La razón principal por la que la reforma de 2013 no ocupa ni preocupa es porque a estas alturas podemos considerar ya que es una reforma fallida. Su principal objetivo, reordenar el modelo de atribución de competencias locales en nuestro sistema, recortando sensiblemente el ámbito competencial de los municipios, ha fracasado. Sus tres grandes armas jurídicas para lograrlo, todas ellas, se han demostrado incapaces de lograr los objetivos perseguidos, por una mezcla de inanidad jurídica, complejidad técnica y falta de impulso político.

Así, la pretensión de concentrar en las Diputaciones provinciales muchas competencias de los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, que por razones de coste habrían de ser mejor prestados a ese nivel por motivos de escala, requería de cierta voluntad de los municipios por desprenderse de las mismas (que, por lo general, no se ha dado), de que las propias Diputaciones provinciales fueran proactivas en la asunción de más carga de trabajo y responsabilidades (algo que, hay que reconocerlo, tampoco ha aparecido) y, por último, de una actividad de control por parte del gobierno del Estado que presionara para que las consideraciones de gasto fueran tenidas por esenciales a estos efectos (que, pasado el impulso inicial, ha brillado por su ausencia). En ausencia de todas estas condiciones, y en medio de una evidente falta de impulso político, donde ni los nuevos gobiernos locales y autonómicos comulgaban en demasía con la orientación de la norma, ni el propio gobierno del Estado, una vez aprobada (y en momentos de menos presión política desde la UE por haberse paliado la situación de crisis económica y déficit público), parecían demasiado entusiasmados con su impulso, sencillamente, este vector de la reforma, esencial en su configuración inicial, ha decaído.

En idéntico sentido, la lucha contra las 'duplicidades' en la Administración local, inspirada en una expresión que, a pesar de ser manifiestamente equívoca, hizo fortuna durante el debate previo a la aprobación de la LRSAL de 'una Administración, una competencia', puede considerarse también fracasada. La pretensión de que respecto de cada competencia, y especialmente de las de tipo prestacional que implican un nivel relevante de gasto público, sólo una Administración se ocupara en cada municipio fue desde sus inicios muy criticada por gran parte de la doctrina. Más allá del rédito político que pueda obtenerse de la idea, no está claro que sea particularmente negativo que en un municipio puedan convivir varios niveles prestacionales a cargo de diversas Administraciones sobre una misma competencia ni es evidente de suyo que sea malo que un municipio pueda completar servicios si entiende que los prestados por otros niveles administrativos son insuficientes para sus vecinos o, sencillamente, desea mejorar la calidad de los mismos. Por otra parte, ni las Administraciones autonómicas ni la del Estado han estado en estos años en una situación económica muy boyante como para poder asumir con alegría los costes de cubrir prestaciones supuestamente 'duplicadas' que los municipios dejaran de prestar, de forma que tampoco han presionado ni política ni jurídicamente por el cumplimiento de una norma, articulada en el famoso art. 7.4 LRSAL que pretendía vedar el ejercicio de 'competencias impropias' a los municipios. Un precepto que, además, tenía las suficientes fisuras jurídicas como para permitir interpretaciones flexibles que

garantizaran, en la mayoría de los casos, la pervivencia de estas competencias municipales si así lo deseaban todos los actores implicados. Como ha sido.

Por último, el tercer elemento, y quizás el estructuralmente más relevante de la reforma local, destinado a reducir el perímetro competencial de los municipios era la pretensión del nuevo art. 25 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en su versión aprobada por la LRSAL, de determinar en la ley básica estatal las competencias municipales no como un mínimo garantizado que las Comunidades Autónomas habían de garantizar sino como un tope competencial que en ningún caso podía sobrepasarse. Dado que la legislación básica estatal sectorial pero, sobre todo, la legislación autonómica en materia de régimen local y también la sectorial en aquellas materias donde la competencia es autonómica habían expandido mucho el ámbito de actuación de los municipios más allá de los mínimos fijados en el art. 25 LRBRL, la pretensión de que los contenidos de éste pasaran a ser el límite competencial de los entes locales, y además no susceptible de ampliación, suponía un recorte muy notable de las competencias locales. Más allá de la crítica política a esta configuración, o de los problemas económicos de las Comunidades Autónomas para asumir estas competencias, desde un primer momento hubo una reacción política contraria a asumir los dictados de la LRSAL en este punto. La reacción de la mayor parte de parlamentos y gobiernos autonómicos fue, por ello, blindar las competencias autonómicas ya reconocidas por normas autonómicas previas a la LRSAL, que se entendió subsistían como competencias locales. Ello se fundamentaba no sólo en una diferente visión política, que el gobierno del Estado, sorprendentemente, tampoco combatió jurídicamente de forma demasiado activa, sino en la convicción de que jurídicamente la reforma local de 2013, al menos en este punto, era inconstitucional por cercenar la autonomía local. Algo que, como veremos, el Tribunal Constitucional ha venido a confirmar acabando de liquidar todas las posibilidades de efectivo despliegue y desarrollo de la LRSAL en este punto.

Este acelerado repaso nos muestra cómo las principales propuestas de la reforma local de 2013 en materia competencial han acabado decayendo por una u otra razón. Éste es el motivo por el que, aun existiendo mayorías políticas alternativas que podrían concretar su oposición a la LRSAL modificando su texto o derogando algunas de sus novedades, no parece que haya movimientos en este sentido. El propio fracaso de la reforma, su inanidad jurídica para recortar competencias, lo hace innecesario. Además, la respuesta jurídica autonómica y local, validada por el propio Tribunal Constitucional, ha permitido reafirmar la protección de un cierto ámbito competencial de forma clara, así que jurídicamente tampoco es esencial una nueva ley para proteger estos ámbitos.

La protección por parte del Tribunal Constitucional de un entendimiento de la autonomía local que comprende la posibilidad de ampliación autonómica de las competencias municipales

En una sucesión de sentencias respondiendo a los diferentes recursos planteados por las Comunidades Autónomas a los preceptos de la LRSAL que entendían que afectaban no sólo a la autonomía local sino también a las competencias autonómicas y a su capacidad de ordenación y despliegue, el Tribunal Constitucional ha desmontado, dando la razón a

defensores de la autonomía local y a las Comunidades Autónomas recurrentes, la pretensión de que el Estado pueda impedir por ley básica que los legisladores autonómicos estén capacitados, en aquellas materias de su competencia, para establecer que sean los entes locales los responsables de la provisión de ciertos servicios y del ejercicio de ciertas facultades. Se trata de una confirmación, avalada por lo general por la doctrina, que se mostró muy crítica con la LRSAL en este sentido, que tiene gran importancia en un sistema de reparto del poder territorial como el español, en la medida en que protege constitucionalmente un modelo de despliegue competencial más flexible y diferenciado en cada Comunidad Autónoma, de una parte, y ampara una concepción más ambiciosa de lo que hayan de ser las competencias y el papel de los entes locales, de otra.

El Tribunal Constitucional, así, en una serie de sentencias iniciadas con la STC 41/2016 (en respuesta al recurso contra la LRSAL presentado por Extremadura) y continuadas por las SSTC 111/2016 (Andalucía), 168/2016 (Asturias), 180/2016 (Navarra)... ha dejado claro que no se puede limitar la posibilidad de atribuir competencias locales a los ayuntamientos por parte de las Comunidades Autónomas por buenas razones constitucionales.

El Tribunal Constitucional, en la primera de las sentencias referidas, la STC 41/2016, asesta un golpe definitivo a las tesis restrictivas que enhebraban gran parte de la reforma local, en la medida en que, sencillamente, reconoce que allí donde las competencias sean autonómicas corresponderá, lógicamente, a las Comunidades Autónomas decidir cómo se organiza la prestación de los correspondientes servicios y políticas públicas. La sentencia explica que el Estado «sólo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate», por lo que «[e]n materias de competencia autonómica, sólo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle». Se trata de una regla sencilla y aparentemente clara que, sin embargo, el Estado había desconocido de forma generalizada en su reforma del régimen local, tanto a la hora de ordenar cómo prestar ciertas competencias en concreto² como a la hora de establecer un modelo de reparto de las competencias municipales que, innovando sobre lo que era la tradición española en la materia desde la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) de 1985, concebía el listado de competencias atribuidas por la misma a los entes locales como exhaustivo y no susceptible de ninguna adición autonómica, algo que de modo evidente, aplicando la doctrina del Tribunal Constitucional tradicional ahora reiterada, decae de forma completa.

Nada de lo que señala el Tribunal es en realidad sorprendente. De hecho, lo llamativo es hasta qué punto la mayoría parlamentaria de 2013 y parte de la doctrina obviaron una consolidada jurisprudencia constitucional, que el máximo órgano de control de la constitucionalidad recuerda y desgrana en su sentencia (el extenso FJ 3º es un gran resumen, completado con el FJ 4º y el FJ 9º). Y ello por mucho que este Tribunal, que no

² Para más inri, incidiendo así de forma muy intensa en algunas competencias típicamente autonómicas como sanidad, educación, servicios sociales... que la LRSAL se permitía indicar expresamente a las Comunidades Autónomas que habían de reasumir en su totalidad, eliminando cualquier ejercicio de potestades locales en estas materias, donde además esta solución se había generalizado, con diferentes intensidades, en casi todos los casos.

tiene más remedio que afirmar la inconstitucionalidad de esas partes de la ley, no es particularmente hostil con la idea de recentralización. No lo es desde hace años y tampoco lo es en esta sentencia: admite sin mayor problema una importante capacidad del Estado para intervenir por medio de su legislación básica y, por ejemplo (FJ 5° y 6°), para redelimitar la competencia autonómica en materia de planta local; también admite sin mayor problema que el Estado imponga nuevas exigencias de todo tipo y especialmente financiero, a entes locales asociativos y entidades locales menores; y, en general, avanza en la línea ya muy consolidada por el propio Tribunal de admitir que las competencias horizontales en favor del Estado se pueden interpretar de forma muy generosa y otorga carta de naturaleza definitiva al art. 149.14^a CE que da al Estado la competencia en materia de 'Hacienda y Deuda del Estado' como título para intervenir de manera amplísima sobre otras Administraciones desde el momento en que se reconoce que pueda estar en cuestión, aunque sea lejanamente, la estabilidad financiera de nuestro sector público. Apelando a todas estas razones, salva casi todos los instrumentos de la ley 27/2013 que reformaron la LRBRL estableciendo nuevas reglas y procedimientos que se imponían a los entes locales (y a las Comunidades Autónomas) con la excusa de lograr ahorros, control del gasto y 'racionalización'. Pero una cosa es admitir todo eso, como viene siendo frecuente, y otra muy distinta obviar que eliminar la capacidad autonómica de autoorganización respecto de sus competencias exclusivas es atentar directamente contra la idea misma de autonomía política constitucionalmente garantizada.

Por mucho que el Tribunal Constitucional haya ido asumiendo un credo recentralizador con entusiasmo, ni siquiera desde esas coordenadas se puede esconder que pretender limitar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan asignar sus competencias a los municipios va directamente contra la misma idea de autonomía, y contra el carácter de la autonomía local que se beneficia de cuantas más competencias mejor, establecidas ambas en nuestra Constitución. Por ello, la sentencia, tras establecer la doctrina general al respecto en el FJ 9°, interpreta la reforma de la LRBRL en un sentido que es radicalmente contrario al que pretendían los impulsores de la norma (o al que señaló el Consejo de Estado): «Debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LRBRL. Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18 CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las Comunidades Autónomas (prohibiendo con carácter general que estas atribuyan competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente. Por lo demás, semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LRBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LRBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía» (FJ 10°). A partir de este punto, y reiterando esta misma idea, la Sentencia va salvando la constitucionalidad del nuevo reparto competencial a partir de interpretar que el mismo, como gran parte de la doctrina (incluyendo a quien escribe estas líneas) ya había señalado, no podía entenderse como que restringía a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias.

Podría entenderse pues que la ley de reforma de nuestro régimen local, en este punto, ha logrado sobrevivir al filtro del Tribunal Constitucional, pero nada más lejos de la realidad: la novedad más importante de la misma, la que suponía contener radicalmente a las Comunidades Autónomas, queda desactivada en la práctica a todos los efectos. Buena prueba de ello es que el FJ 13º, a continuación, anula cualquier concreción de la pretensión del legislador español de poder imponer a las Comunidades Autónomas cómo han de desplegar sus competencias y qué pueden en concreto dar o no a sus entes locales, declarando inconstitucionales las Disposiciones transitorias que obligaban a centralizar en las Comunidades Autónomas las competencias en sanidad, servicios sociales o mataderos e interpretando como si no existiera la disposición que hacía lo propio con las competencias educativas tradicionalmente asignadas a los entes locales. Todas ellas, a partir de ahora, serán autonómicas o locales, como es normal, dependiendo de lo que decidan las Comunidades Autónomas y no el Estado con su legislación básica, que nada ha de tener que decir al respecto.

Esta primera sentencia ha sido confirmada por las posteriores sentencias en la materia, que han conformado un conjunto de decisiones equilibradas por parte del Tribunal Constitucional en las que, aun aceptando grandes partes de la reforma de la LRSAL, han establecido un claro límite en el mencionado, y muy importante, aspecto competencial. Así, y tratando de lograr ese equilibrio, junto al rechazo a la tesis estatal sobre el carácter expansivo del art. 149.1.13ª CE, que a juicio del legislador estatal permitiría al Estado regular casi cualquier cosa que pueda tener que ver con aspectos económicos, recuerda el Tribunal Constitucional que «estas finalidades [no pueden] por sí justificar la consideración de que la materia regulada es otra o la entrada en juego de un diverso título competencial» (FJ 4 STC 41/2016). Pero, a la vez, se rechaza la tesis autonómica que limita la competencia estatal a delimitar el estricto contenido de la autonomía local, permitiendo a la legislación básica mayor juego porque «[si] pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado podría ser tan básica y legítima como la que trata de ensancharla al máximo» (FJ 3 STC 41/2016). De modo que, aunque el Estado no es el único que puede atribuir competencias a los entes locales, es cierto que también puede hacerlo. Eso sí, ha de ser recordado una vez más que «el Estado sólo podrá atribuir competencias locales específicas o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle» (FJ 9 i 13 STC 41/2016 y FJ 9 STC 111/2016)

Hacia un nuevo modelo de régimen local con competencias generosas para los municipios, flexible y que pueda atender a la diversidad

En definitiva, y tras la intervención del Tribunal Constitucional en sus distintas sentencias, el puntal esencial de la reforma local de 2013 que más incidencia podría haber tenido de cara al futuro, una vez sus medidas para lograr una reducción de municipios o la recentralización en las Diputaciones se habían demostrado ya como un rotundo fracaso, y

que no era sino la pretensión de imponer un modelo capitidismuido de régimen local obligando a todas las Comunidades Autónomas a recentralizar todas aquellas competencias que fueran más allá del estricto listado definido por la ley básica estatal de competencias locales del art. 25 LRBRL, ha sido aniquilado jurídicamente. Las Comunidades Autónomas podrán seguir, como hasta ahora, asignando más competencias a los municipios, yendo más allá del diseño de la ley básica estatal y conformando modelos de régimen local alternativos más ambiciosos que, por lo demás, darían continuidad a lo que ya es común, tras varias décadas de asentamiento del modelo, en no pocos ámbitos: servicios sociales, vivienda, educación infantil, deporte, ciertas cuestiones en materia sanitaria... Algo que, como es evidente, permite poner en marcha políticas más ambiciosas de despliegue local, que cualquier Comunidad Autónoma, si tuviera la voluntad política de hacerlo, podría llevar a cabo con toda la tranquilidad del mundo, pues estas tesis han sido definitivamente avaladas por el Tribunal Constitucional.

De toda esta batalla política y jurídica queda ahora, eso sí, cierta sensación de vacío. La lucha contra a LRSAL y sus elementos esenciales ha logrado parar una importante amenaza a la autonomía local y ha garantizado la capacidad autonómica de ensanchar los márgenes de la actuación municipal. Pero, con ello, ha cerrado también el debate sobre hacia dónde debiera ir el régimen local de nuestros días. No se lee ni escucha en estos momentos, tampoco a las mayorías alternativas surgidas a partir de 2015 y que controlan Comunidades Autónomas e incluso podrían articular mayorías parlamentarias en el Congreso de los Diputados, plantear cómo emplear los mimbres jurídicos que han quedado definitivamente garantizados por el Tribunal Constitucional para construir un nuevo régimen local adaptado a las necesidades de nuestras sociedades y de los tiempos.

Una reforma local para el siglo XXI habría de aceptar con naturalidad que las Comunidades Autónomas asumieran aún más competencias para diseñar sus regímenes locales, empezando por poder decidir si las Diputaciones provinciales tienen o no sentido en su territorio (o en parte de su territorio). Atendería a las experiencias de organización de países de nuestro entorno guiadas por la flexibilización y la diversidad de regímenes para satisfacer lo mejor posible las necesidades funcionales de zonas diferentes del territorio que vienen de tradiciones de organización territorial tan aparentemente diferentes como Alemania o Francia.³ Adicionalmente, esa reforma local debería, por supuesto, tratar de redimensionar los entes locales, pero a partir de mecanismos de incentivo y, sobre todo, apostar por las agregaciones voluntarias funcionales del estilo de las que son habituales en Europa. Por último, resulta evidente que debería ser acometido a la mayor brevedad un cambio profundo en la financiación local para hacerla, como es tópico decir pero nunca acaba de concretarse, más corresponsable y redistributiva, así como para convertirla en un instrumento útil para que las Comunidades Autónomas pudieran emplearla como mecanismo de incentivo y fomento de ciertas orientaciones de sus políticas sociales y económicas, una línea poco transitada hasta la fecha en España. Todo ello en un contexto en que, además, hay que comenzar a repensar en serio el modelo de prestación de ciertos servicios, sometidos a presiones del mercado cada vez mayores y a

³ Supuestamente federal uno y centralista el otro, ambos países muestran en este aspecto ser ante todo pragmáticos y mucho más tendentes a experimentar y buscar soluciones diferentes para cada situación social, económica y geográfica que nuestro inmovilista y uniformizador Derecho Público.

no pocas dificultades cuando se aspira a su remunicipalización. La dimensión social de optar por unas políticas públicas de proximidad, ambiciosas o recortadas, o de optar por desplazar o no las decisiones y gestión de las mismas a los entes locales no debe ser, nunca, en definitiva, obviada. Sin embargo, pareciera que todos estos debates han desaparecido una vez ganada la batalla jurídica contra el núcleo de la LRSAL. Cuando, en realidad, la confirmación de las enormes posibilidades de actuación que tienen Comunidades Autónomas y Entes Locales por parte del Tribunal Constitucional debiera ser sólo el punto de partida. Toca ahora lo más difícil: aprovecharlas.