

# Reflexiones apresuradas sobre la reforma local en ciernes

**MARIANO VIVANCOS COMES**

Profesor de Derecho Público. Universidad Europea de Valencia

## Resumen

Como consecuencia de la crisis económica y las políticas de consolidación fiscal, la reforma administrativa es una prioridad nacional. El primer intento racionalizador, concentrado en el nivel inferior de la organización territorial (gobierno local), se ha concretado en un primer anteproyecto legal, que busca reestructurar su planta, clarificar sus competencias y fortalecer el papel de los habilitados nacionales. Esta estrategia racionalizadora, en las antípodas de aquellos que buscan refundar los mimbres del Estado, plantea importantes desafíos a la autonomía local, consagrada constitucionalmente; y a la descentralización política de unas instituciones fundamentadas en el principio democrático.

## Resum

Com a conseqüència de la crisi econòmica i les polítiques de consolidació fiscal, la reforma administrativa és una prioritat nacional. El primer intent racionalitzador, concentrat en el nivell inferior de l'organització territorial (govern local), s'ha concretat en un primer avantprojecte legal, que busca reestructurar la seua planta, aclarir les seues competències i enfortir el paper dels habilitats nacionals. Esta estratègia racionalitzadora, en les antípodes d'aquells que busquen refundar els vímets de l'Estat, planteja importants desafiaments a l'autonomia local, consagrada constitucionalment; i a la descentralització política d'unes institucions fonamentades en el principi democràtic.

## **Sumario**

- I. Crisis y modelo de Estado
- II. Los trazos de la última propuesta reorganizadora
- III. La reforma en ciernes de los gobiernos locales
- IV. Clarificación de las competencias locales
- V. Replanteamiento radical de la estructura organizativa local
- VI. Cuando la política se disfraza de economía o el sesgo «corporativo» del proyecto
- VII. Medidas de reforma institucional de los gobiernos locales incorporadas en otras leyes estatales
- VIII. Conclusión

## I. Crisis y modelo de Estado

España se halla inmersa en el período crítico más grave, intenso y acusado de su reciente historia democrática, fruto de una triple crisis: económica, institucional y territorial (Muñoz Machado, 2012a). El resultado de ésta ha terminado por evidenciar las deficiencias estructurales más acuciantes de nuestro modelo territorial (o de Estado); urgiendo la apertura de un debate nacional sobre su más que necesaria racionalización y mejora, sin perder de vista su sostenibilidad futura.

Aquellas propuestas y planteamientos que parecían inspirados en criterios ideológicos muy definidos,<sup>1</sup> deben ser vistos como oportunidad (y necesidad al tiempo) modernizadora para responder, con garantías de éxito, a los compromisos de consolidación fiscal, estabilidad presupuestaria y reformas estructurales<sup>2</sup> que tiene pendientes, a fecha de hoy, el Reino de España. Planteando un debate que se enfrenta a un difícil equilibrio: «racionalizar la acción de las Administraciones Públicas, manteniendo el equilibrio territorial».

El cumplimiento de esta política de contención de gasto, convertida en auténtica prioridad nacional, ha sometido a una tensión sin precedentes tanto la eficiencia como la propia capacidad de coordinación interna del Estado, en un momento especialmente crítico.<sup>3</sup> Evidenciando, «serias limitaciones para instrumentar la política de estabilización» (FAES, 2010: 36-38) y manifiestas dificultades para orientar el conjunto de recursos hacia los compromisos nacionales de la recuperación económica, el crecimiento y el empleo.

En lugar de plantear una reforma global y constitucional del «modelo de Estado», como algunas voces autorizadas demandaban, el Ejecutivo ha pretendido nadar

1 Destacan, muy singularmente, los informes *Por un Estado Autonomo racional y viable* (Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2010), *El coste del Estado Autonomo* (Unión Progreso y Democracia, 2010) y *Diez Propuestas para la racionalización del Estado Autonomo* (Fundación Ciudadanía y Valores, 2011). Los textos pueden obtenerse en su integridad en las siguientes direcciones-web: <<http://www.fundacionfaes.org/record—file/filename/3001/papel—153.pdf>>; <<http://www.fpyd.upyd.es/sitios/fpyd/uploads/4/files/ECDEA2.pdf>>; <<http://funciva.org/uploads/ficheros—documentos/1302801301—diez—propuestas—para—la—racionalización—del—estado—autonomo.pdf>>.

En orden muy diferente, se sitúa el informe *Transforma España* (Fundación Everis, 2011). El documento en su integridad puede obtenerse en la siguiente dirección electrónica: <<http://www.fundacion.everis.com/FUListRepositoryFiles/TransformaEspana.pdf>>; y ha servido de base para una publicación posterior (*Claves para transformar España*. Destino, 2012).

2 El pasado 30 de abril, el Consejo de Ministros aprobaba la remisión a la UE y a la Comisión Europea del Programa Nacional de Reformas de España 2012 y de la actualización del Programa de Estabilidad de España 2012-2015. Ambos documentos recogen la estrategia política económica

del Gobierno de España para los próximos años, que se basa en el diagnóstico de la economía española y medidas de política económica: estrategia fiscal y reformas estructurales. El documento puede descargarse en su integridad en la página-web del Ministerio de Economía <<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/.../2012/120504—PNR—2012-pdf>>.

3 En la valoración general que precede al Informe CC.AA. 2011, el profesor Tornos concretaba las dificultades, económicas y financieras, a las que se han visto sometidas las CC.AA. en su conjunto: «[...] Por un lado, se les imponen unos duros compromisos de contención del déficit se les cierra la vía de acceso al endeudamiento. Al mismo tiempo, caen los ingresos tributarios. Además, las irreales previsiones de ingresos y transferencias establecidas en los años 2008 a 2010 obligan al Estado a devolver cantidades significativas cuando se lleva a cabo la liquidación definitiva. Por último es difícil contener el gasto recurriendo al incremento de los recortes, pues ya se ha actuado sobre los salarios y la contención del gasto empieza a afectar a los niveles de prestación de servicios públicos esenciales. No sólo se recorta el gasto en inversiones de obra pública, los recortes afectan de forma prioritaria a educación, sanidad y servicios sociales» (2012: 23).

entre dos aguas (entre quienes consideran «debe revisarse el modelo caro y disfuncional reduciendo la autonomía y aumentando el control de las comunidades autónomas» y quienes, por el contrario, quieren reforzarlo «reconociendo que debe replantearse su sostenibilidad, evitar duplicidades, aumentar la colaboración y cooperación, reducir gastos y aumentar la eficiencia», Tornos, 2012:20); limitándose a desarrollar unas líneas de actuación programáticas, que ya aparecían esbozadas en la investidura<sup>4</sup> del Presidente del Gobierno de la Nación, y concretadas en una serie de reformas que es necesario acometer con urgencia.

1. Estabilidad Presupuestaria. El compromiso de la disciplina fiscal y estabilidad presupuestaria, se ha visto concretado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2012, pp. 32653-32675), que constituye el desarrollo legal y plasmación, más reciente, de la reforma constitucional,<sup>5</sup> aprobada el pasado año por las dos grandes fuerzas políticas nacionales.
2. Reforma administrativa. Concretada en la inminente reforma del sector público en aras a su adelgazamiento, y que trata de evitar duplicidades y solapamientos.
3. Racionalización de la organización territorial. Concretada, en un primer estadio, en los distintos borradores de Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (2012),<sup>6</sup> que busca racionalizar y hacer más sostenible la estructura organizativa de la Administración local, así como clarificar sus competencias.

## II. Los trazos de la última propuesta racionalizadora

La última propuesta racionalizadora planteada en la X Legislatura (2011-2) es fruto de la mayor concentración de poder político, institucional y territorial de un único par-

<sup>4</sup> En su discurso de investidura, el 19 de noviembre de 2011, ya aparecían dentro de las líneas de actuación programática ambas. Respecto a la estabilidad presupuestaria, se señalaba que «[...] la reforma constitucional aprobada en la Legislatura pasada es el fundamento de la nueva forma de presupuestar y gastar que, a partir de ahora, aplicarán todas las Administraciones. [...] Ahora debemos ir más allá. Por eso, la primera Ley que aprobaremos, la primera piedra de nuestro proyecto reformista, será la Ley de Estabilidad Presupuestaria.» El segundo objetivo se basaba en la «reestructuración y supresión de Organismos Autónomos, Agencias y otras entidades públicas» y se anunciaba «un proceso de simplificación del sector público empresarial y fundacional del Estado con el objetivo de reducir sensiblemente este tipo de entidades» (*Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (X Legislatura). Pleno y Diputación Permanente*, núm. 2, de 19 de diciembre de 2011, pp. 7-18).

<sup>5</sup> La Reforma del Artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, pp. 101931-101933). En su apartado 5.º, el nuevo art. 135 CE dispone:

«Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.»

<sup>6</sup> Hasta la fecha, existían dos borradores «oficiosos» del anteproyecto legal fechados el 17.07.2012 y el 14.11.2012. A fecha de hoy, se ha venido a sumar uno nuevo, fechado el 18.02.2013, disponible al igual que los anteriores, en la web del Cosital.

tido español en democracia.<sup>7</sup> Pero trae consecuencia en una situación económica de deterioro, muy acusada por la crisis, durante los años precedentes y los excesos que se venían arrastrando de la reforma territorial alentada en el primero de los mandatos socialistas (2004-2008).

En la fase actual de desarrollo del Estado Autonómico, se considera debe procederse a una clara, exhaustiva y definitiva delimitación y clarificación de competencias entre los diversos niveles territoriales (Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios) no sólo para evitar solapamientos y duplicidades sino, también, para garantizar una mayor eficiencia y eficacia del sistema en su conjunto.

Dicho planteamiento, incluido dentro de la agenda del Plan Nacional de Reformas (2012) evidencia un diagnóstico compartido entre las dos grandes fuerzas nacionales (PP y PSOE) que, sin embargo ni han sabido ni han buscado el encuentro como soporte político para la estabilidad institucional. Lo que es inaudito por la continuidad de planteamientos y cometidos.

Esta última, se expresa en los ofrecimientos lanzados a la oposición: materializados en un «pacto de coordinación autonómica para evitar solapamientos y duplicidades» (2011) que, sólo un año más tarde, pasaba a denominarse «pacto por la austeridad y la eficiencia». Igualmente, sucedía con los trabajos encomendados para detectar las posibles duplicidades, solapamientos e ineficiencias del sistema. Encomendados, primero, a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios (2011)<sup>8</sup> y a un grupo de expertos *ad hoc*, coordinados por el director del Instituto Nacional de Administración Públicas, un año más tarde.

Una segunda vía de actuación será el «redimensionamiento del sector público»<sup>9</sup> y los compromisos previstos para su racionalización, no sólo limitados a la AGE,<sup>10</sup> sino generalizados dentro del PNR (2012) a la totalidad de gobiernos autonómicos,<sup>11</sup> a tra-

7 Una mayoría absoluta en el Congreso más amplia que la de Aznar (186, tres más), y 134 senadores que casi triplican a los del PSOE, y gobernando en 11 de las 17 Comunidades Autónomas y en más de 3.000 ayuntamientos, casi la mitad de los que hay en toda España. Por su parte, el PSOE obtuvo su peor resultado electoral desde 1979, con 110 (pierde 59).

8 En 2011, el Vicepresidente 3<sup>o</sup> del Gobierno y Ministro de Política Territorial y Administración Pública, Manuel Chaves, encargaba a la AEVAL un «informe relativo a la eliminación de las posibles duplicidades, solapamientos e ineficiencias del sistema» cuyas conclusiones no vieron la luz ante la inminencia de la convocatoria electoral. El Acuerdo en su integridad figura en la Orden TAP/700/2011, de 17 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4/marzo/2011, por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas públicas y la Calidad de los Servicios en 2011 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 78, de 1 de abril de 2011, pp. 33964-33968).

9 En la actualidad, existen 2.381 empresas públicas, 613 fundaciones y 1.029 consorcios, con una deuda acumulada que ronda los 60.000 millones de euros, el triple que hace 3 años.

Para visualizar un panorama autonómico comparado del número de empresas públicas existentes podemos acudir a los datos de un informe de Rusell Bedford España (enero, 2012), citado por Josep Vicent Boira (2012), donde «la comunidad que mayor número de empresas públicas tenía en el año 2011 era Cataluña (446), seguida del País Vasco (444), Andalucía (361), Baleares (168), Madrid (166) y Galicia (153). La Comunitat Valenciana, en 2011, tenía 145». Según Josep Vicent Boira, «este informe, además, analiza la variación entre 2008 y 2011, y el crecimiento del 15,6% entre aquellos dos años de la deuda a las empresas públicas valencianas no puede compararse con el 137% de Andalucía, el 114 % de Aragón, el 91% de Asturias, el 84% de Cantabria, el 631% de Castilla y León, el 70% de Cataluña, el 500% de Extremadura o el 77% de Madrid» (2012: 184-185).

10 Solo en el ámbito de la Administración General del Estado, se pretende una reducción del 20%, que en el último año habría afectado a más de 80 entes y organismos de diversa índole, algo superior a la información consignada en el PNR (2012:59).

11 En base a la información que obra en el PNR, estimativamente las medidas de ajuste de las Comunidades Autónomas alcanzarán los 19.000 millones de euros hasta 2014.

vés de la aprobación<sup>12</sup> de los distintos planes de ajuste y reequilibrio presupuestario. Medidas tendentes a evitar duplicidades e, incluso, suprimir organismos<sup>13</sup> aparentemente innecesarios o excesivamente gravosos, pero sin renunciar al nivel de autonomía política alcanzado en las últimas tres décadas.

Por último, cabe referirse a la reforma para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local que será analizada, con mayor detalle, a continuación. Los objetivos de la misma serán explicitados por el mismo presidente del Ejecutivo español: «Atendiendo a la premisa de una Administración, una competencia [...] se delimitarán las competencias de cada administración, se solucionará el problema de las competencias impropias para que los ayuntamientos no puedan prestar servicios para los que no cuentan con la financiación necesaria y se refuerza el papel de las diputaciones provinciales con el fin de centralizar la prestación de servicios»<sup>14</sup> (Rajoy, 2012: 8).

### III. La reforma en ciernes de los gobiernos locales

Es, precisamente, en el objetivo de redimensionar el Estado<sup>15</sup> como imperativo de las políticas de consolidación fiscal y estabilización financiera de nuestras cuentas públi-

12 Un resumen actualizado de los Planes económico-financieros de reequilibrio (2012-2014) de las Comunidades Autónomas de régimen común cuyas medidas fueron valoradas por el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, celebrado el 17 de mayo de 2012, puede encontrarse en la página-web del Ministerio de Economía (<http://www.minhap.gob.es>). Pero la reorganización y adelgazamiento del sector público autonómico había iniciado su andadura tras las elecciones del 22 de mayo de 2011, como detalla el Informe sobre la reordenación del Sector Público Autonómico (2011), del Ministerio de Economía y Hacienda. Según ese documento, a 1 de julio de 2010 el número de entes del inventario era de 2.431, tras la reestructuración está previsto que el número de entes alcance la cifra de 1917 (una reducción neta de 514 entes, un 21,1% menos). No hace mucho tiempo, incluso, circulaba un ranking de «adelgazamiento» administrativo, que cifraba en porcentaje la supresión de estos organismos paralelos. En el destaca la Comunidad Valenciana con un recorte del 87%, seguida de Canarias (83,6%) Navarra (66%), Baleares (54,7%), Cantabria (51,2%) y Extremadura (50%), todas por encima del 50%. En la cola se situaban Cataluña (21%) y Euskadi (20%).

Comunitat Valenciana (Decreto-Ley 1/2011, de 30 de septiembre (DOCV núm. 6622, de 4 de octubre), de medidas urgentes de régimen económico financiero del sector público empresarial y fundacional (que será validado por Resolución de les Corts 22/VIII, de 20 de octubre de 2011-DOCV núm. 6640, de 28 de octubre de 2011); Cataluña (Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa (BOE núm. 12, de 14 de enero de 2012, pp. 2358-2418); Aragón (Ley 2/2008, de 14 de mayo, de Reestructuración del Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA núm. 65, de 23 de mayo de 2008, pp. 7883-7886); y Andalucía (Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se acuerdan medidas urgentes en materia de reordenación del sector público (BOJA núm. 147, de 28 de julio de 2010, pp. 6-13) y Ley 1/2011, que resulta de su tramitación parlamentaria (BOJA núm. 36, de 21 de febrero de 2011, pp. 6-18) han aprobado normas de carácter legal para acometer su reestructuración.

13 Expresamente, «dentro de esta racionalización y eliminación de duplicidades», según el PNR, «se pretenden eliminar duplicidades existentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Defensa de la Competencia, el Defensor del Pueblo y el Consejo de Estado, que generan duplicidades y costes innecesarios, además de los Institutos de Estadística, Consejos Audiovisuales y Agencias de Protección de Datos». Incluso, se llega a cuantificar la eliminación de estas duplicidades que, según el documento, «supone un ahorro global de 250 millones de euros» (2012:60).

14 Comparecencia, a petición propia, del presidente del Gobierno ante el pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre el Consejo Europeo de los días 28 y 29 de junio en Bruselas, así como para informar sobre la política económica del Gobierno (*Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (X Legislatura). Pleno y Diputación Permanente*, núm. 47, de 11 de junio de 2012, pp. 8).

15 Esta estrategia racionalizadora, que contrasta con aquellas voces que exigen una refundación de los mimbres del Estado, ha recibido importantes críticas. Así se manifiesta el profesor Muñoz Machado en su *Informe sobre España* al señalar que «más allá de un proyecto de reforma de la Administración local, bastante inocente en cuanto a las posibilidades de que pueda recortar sensiblemente el gasto público, no hay noticia de que se esté pensando en serio (es decir, que expertos con conocimientos suficientes en la materia hayan sido requeridos para estudiar la cuestión y ofrecer soluciones) en la crisis constitucional que nos agobia» (Muñoz Machado, 2012: 18). Sin embargo, desde fuentes gubernamentales, se ha anunciado la constitución de una Comisión para auditar el funcionamiento de las Administraciones, como concreción de los compromisos alcanzados en la Conferencia de Presidentes Autonómicos del pasado 2 de octubre, bajo la presidencia de Jaime Pérez Renovales. El compromiso asumido es presentar, antes de julio de 2013, una propuesta de «reforma integral» que adelgace la estructura y la planta pública del Estado en todos sus niveles administrativos.

cas donde cabe circunscribir la ambiciosa reforma proyectada sobre los gobiernos locales y concretada, en su última expresión, hace sólo unas semanas por el Gobierno de España.

Una iniciativa que rehúye de los mecanismos normativos excepcionales que han sido el sello y la impronta de la acción normativa del nuevo Ejecutivo y por la oposición de entrada que encontró de manos de los alcaldes, ha tenido que demorarse a la espera de los resultados de un compromiso para modificar las bases del régimen local, en un doble frente: institucional, dentro de la Federación Española de Municipios y Provincias<sup>16</sup> donde la iniciativa cosechará una oposición frontal de buena parte de los munícipes de toda España, con independencia de su color político; y partidista, a través del compromiso entre las dos grandes fuerzas políticas estatales que, inicialmente, delegaron en los secretarios de Política Municipal (Arenas y Zarrías) las negociaciones globales para encauzar el proyecto y que, finalmente, han sido infructuosas. Aunque siempre cabe retomarlas en la ulterior discusión parlamentaria del texto.

En el momento actual del *iter* legislativo, el anteproyecto ha sido remitido por el Consejo de Ministros al Consejo de Estado, no sin antes limar algunas desavenencias con el municipalismo. Correcciones que, si bien han permitido mantener en lo sustancial las líneas maestras de la iniciativa legal, han sido, útiles para neutralizar la hostilidad de partida a un texto destinado a modificar muchas pautas de actuación dentro del funcionamiento ordinario de los gobiernos locales en el futuro.

En su corta andadura, sin embargo, la iniciativa ha cosechado severas críticas. Precisamente, por su más que dudoso respeto a la «garantía institucional» (de carácter constitucional) a la autonomía local en muchos de sus aspectos más relevantes y significativos (como la centralización de las competencias en materia de gobierno local que son «usurpadas» a sus legítimos titulares autonómicos o la «comisarización» de los habilitados nacionales para actuar como un apéndice del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, son alguno de sus ejemplos más palmarios) e, incluso, aquellas medidas de ajuste que se proyectan sobre otras normas estatales (LOREG,<sup>17</sup> proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno o Ley de Presupuestos Generales del Estado<sup>18</sup>) y que afectaron, por ejemplo, a la inicialmente proyectada reducción del número de ediles como a la fijación de topes retributivos de sus emolumentos, como luego se verá. Una segunda crítica, ha ahondado en su carácter y rasgos «tecnocráticos» y/o «corporativos» (donde, por resumir, «los cuerpos de élite mandan, la política retrocede», Rafael Jiménez Asensio y su Estudiconsultoria, 2012). Y, por último, un tercer reproche general puede bien concretarse en palabras de un alcalde: haber «sobredimensionado la eficiencia en los medios y la eficacia en los fines frente a la impronta política de la descentralización» (Rodríguez Salas, 2012) lo que se traduce, para el primer partido de la oposición (PSOE), en una privatización encubierta y un desmantelamiento de los servicios públicos municipales.

16 En el seno de la FEMP se están sucediendo las reuniones para pactar un nuevo borrador de norma que sería rubricado por las dos grandes fuerzas políticas nacionales que concentran el 70% de los gobiernos municipales. El pasado día 9 de abril, se presentaban las alegaciones de la FEMP al anteproyecto, que contienen las observaciones realizadas por 15 federaciones territoriales de municipios y provincias; 13 diputaciones provinciales y más de 35 ayuntamientos. El texto en su integridad puede consultarse en la siguiente dirección web: <http://www.FEMP.es/files/11-42273-FIVHERO/ALEGACIONES-FEMP-ALRJAL.pdf>.

17 Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 147, de 20 de junio de 1985, pp. 19110-19134).

18 Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 156, de 30 de junio de 2012, pp. 46432-46935).

En efecto, el Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, conocido «en doble vuelta» por el Gobierno (inicialmente, el pasado 13 de julio y, más recientemente, el 15 de febrero de 2013) e inspirado (como se ha visto) en el principio de «una administración, una competencia», constituye la iniciativa legal que concreta el tercero de los ejes de la acción racionalizadora del Ejecutivo hasta la fecha. Sin que pueda quedar al margen del Plan Nacional de Reformas (2012):

«Entre las medidas que se van a adoptar en el año 2012 se encuentra la delimitación de las competencias de la Administración Local, y una mayor garantía de sostenibilidad de su financiación. Además, se eliminarán duplicidades entre los organismos dependientes del Estado y los dependientes de las Comunidades Autónomas.

Las Entidades Locales han ido asumiendo a lo largo del tiempo competencias más allá de las establecidas en su normativa reguladora, lo que ha supuesto cargas presupuestarias muy elevadas, sin que estuviera garantizada adecuadamente su financiación. Adicionalmente, el cuadro competencial actual resulta indefinido y confuso, y no garantiza la inexistencia de duplicidades» (2012: 8).

En su Exposición de Motivos aparecen explicitados los tres objetivos básicos que la reforma plantea: «clarificar las competencias municipales<sup>19</sup> para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas». A continuación, pasamos a desglosarlos separadamente.

#### IV. Clarificación de las competencias locales

Respecto al primero de los objetivos, el anteproyecto busca atribuir y definir con mayor precisión las competencias que deben ser desarrolladas por los municipios, diferenciándolas

19 El Informe núm. 890 del Tribunal de Cuentas (2012) *Fiscalización del Sector Público Local. Ejercicio 2009* insta a «2. Abordar integralmente la regulación de las funciones encomendadas a la administración local mediante la atribución de un elenco cerrado de competencias precisas que permitan garantizar su suficiencia financiera» (pp. 400-421). El documento hace otras observaciones de interés: «1. Contar con un modelo local más eficaz y eficiente en el desempeño de las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico a las entidades locales, eliminando y evitando la duplicidad de actuaciones y solapamiento de competencias entre las distintas administraciones públicas y revisando la existencia de entidades que no prestan ningún servicio o que carecen de actividad, y promoviendo fórmulas de agrupación de

entidades para una mayor economía, eficacia y eficiencia en la prestación deservicios.

[...] 3. Evitar la actual proliferación de entidades integrantes del sector institucional local, restringiendo las causas de constitución de entes instrumentales locales.

4. Realizar una nueva regulación de los registros públicos donde actualmente se inscriben las entidades locales, de forma que sean reflejos fieles de la verdadera extensión del sector público local, facilitando, al tiempo, su control.

5. Contar con las Comunidades Autónomas para que establezcan los estándares mínimos de calidad de los servicios que prestan los municipios.»

nítidamente de las estatales o autonómicas y ello porque, como reza la parte expositiva de la futura Ley, el «sistema municipal hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones públicas».

Se parte de una diferenciación básica, entre las competencias propias o delegadas que corresponden a los municipios. Las primeras,<sup>20</sup> se ejercen en «régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad» mientras, que las delegadas, «en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación» (estatal o autonómico) que ahora se supedita a la «mejora de la eficiencia de la gestión», así como a una cláusula de garantía de pago cuya finalidad es la compensación de las obligaciones financieras; condicionándose, por último, a un plazo temporal mínimo que alcanza los 5 años.

Pero el verdadero objetivo es limitar o dificultar, cuando no proscribir directamente el ejercicio de las llamadas calificadas como «impropias», diferenciadas *sensu contrario* de las anteriores y que pueden llegar a ponerlas en riesgo, al solaparse o duplicarse con las autonómicas, sin garantizar la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias o actividades económicas. Y ello, al carecer de cobertura jurídica expresa y financiación suficiente *ad hoc*. A partir de ahora, será necesario el informe previo de la Comunidad Autónoma que concretará la inexistencia de duplicidades, así como el del interventor, garantizando la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias asumidas.

También, habla la norma de la evaluación generalizada de las competencias impropias ejercidas por los municipios. Trascurrido un trimestre desde su aprobación, se evaluarán éstas presentando una propuesta para racionalizar su ejercicio, que formará parte del plan de ajuste o de reequilibrio económico-financiero del municipio.

Las competencias propias, según el anteproyecto, serán determinadas por Ley, y deberán ir acompañadas de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros, así como de un informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Por otro lado, la delegación de competencias en los municipios de más de 20.000 habitantes, deberá seguir criterios homogéneos, garantizar el 100% del coste del servicio y su cobro, afectando a un conjunto potestativo de competen-

20 Concretadas en la nueva redacción dada al art. 10. 2 LBRL: «[...] a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad. e) Evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situa-

ción o riesgo de exclusión social. f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios. g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano. h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local. i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante. j) Protección de la salubridad pública. k) Cementerios y actividades funerarias. l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre. m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales. n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.»

cias,<sup>21</sup> que no puede ser nunca un *numerus clausus* (nada impediría, por ejemplo, que se delegasen las políticas activas de empleo o la orientación e intermediación laboral).

Asimismo, el anteproyecto, despoja a los municipios de las competencias educativas y sanitarias<sup>22</sup> que venían ejerciendo impropriadamente, también, las sociales, si bien con una transitoriedad distinta en la cual deberá concretarse el «traspaso de los medios financieros, materiales y personales».

Las Comunidades Autónomas habrán, pues, de asumir la cobertura inmediata de la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Si no lo hacen en el plazo de un año, «los servicios seguirán prestándose por el municipio a coste estándar» con cargo a aquéllas. En el caso de la delegación de competencias relativas a la salud y a la educación, el plazo es mayor (un lustro) pudiendo ser asumido de forma progresiva (un 20% anual) sin que suponga un mayor coste.

En la clarificación y delimitación de las competencias han sido fundamentales las conclusiones del Grupo de Colaboración Interadministrativa, equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, bajo la coordinación del director del Instituto Nacional de Administración Pública. Del mismo, surgirá el primer borrador de reforma articulada de las bases de régimen local que verá la luz el 25 de mayo del pasado año.

En esa clarificación de las competencias locales pretendida, el anteproyecto busca también una actualización competencial, distinguiendo entre los servicios obligatorios<sup>23</sup> (necesarios o atribuidos sectorialmente<sup>24</sup> y de determinación legal) y los facul-

21 Que se concretan en la nueva redacción dada al art. 27 LBRL: «[...] a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental; b) Protección del medio natural; c) Prestación de los servicios sociales; d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma; e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo; f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes; g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del art. 149.1.28 CE de la Constitución Española; h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo; i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales; j) Promoción y gestión turística; k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos; l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado; m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado; n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.»

22 En este sentido, la disposición transitoria 8.ª, señala en su apdo. 1.º que «tras la entrada en vigor de esta ley, la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud y la de participar en la programa-

ción de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, corresponde a las Comunidades Autónomas, que podrán establecer a partir de ese momento las medidas que consideren necesarias para la racionalización del servicio.»

23 En la redacción dada al apdo. 1 del art. 26 LBRL: «Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.»

24 Estos proyectos requerirán, en todo caso, de un informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en que se acredite el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad.

tativos.<sup>25</sup> Su diferenciación estriba en que, en este último supuesto, a la Administración supra-ordenada (sea estatal o autonómica) se le otorga un poder de comprobación de las condiciones económico-financieras del municipio para el cumplimiento de sus fines; siendo, en todo caso, excepcional su prestación frente a la garantía de los primeros, dentro de las exigencias de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso más racional de los recursos públicos locales.

Esa excepcionalidad prescrita legalmente se supedita a: I) la suficiente garantía de las competencias propias; II) al cumplimiento los requerimientos<sup>26</sup> de la nueva legislación estatal de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y III) su viabilidad futura se liga, además, a un estudio de costes de los servicios que necesariamente debe confrontarse con el coste estándar fijado de antemano por el Estado, reservándose la regulación reglamentaria de su periodicidad y su preceptiva posterior evaluación.

La cuestión referida a la evaluación de los servicios municipales es, sin duda, una de las cuestiones más controvertidas. Siendo, finalmente, concretada en las disposiciones adicionales de la norma. Esta estandarización, concretada «en razón de la naturaleza del servicio, la población, o la sostenibilidad financiera», se justifica en la divergencia y disparidad constatada en idénticos servicios entre municipios.<sup>27</sup> Éstos, tendrán un año, desde la entrada en vigor de la Ley, para verificar la evaluación de los servicios públicos municipales, así como los servicios mínimos que prestan las mancomunidades. Los expertos, finalmente, se han mostrado contrarios a que, vía estatal, pueda condicionarse servicios que son de competencia exclusiva local pudiendo estar, incluso, amparados por una «reserva» de Ley Orgánica (INAP, 2012).

Se ha constatado, sin embargo, que el problema no radica en la pauta *pro futuro* de una mayor disciplina en el gasto sino qué sucederá, finalmente, con los servicios que, a pesar de su alto grado de implantación (guarderías municipales, servicios de empleo, escuelas de música, formación de adultos...) no superen dicha evaluación de viabilidad.

Al legislador le ha parecido sensato ofrecer una solución a la única alternativa posible consignada en los diversos borradores que han venido circulando y que no era otra que su supresión. Podría resultar razonable el mantenimiento o consolidación de tales actividades forzando, legalmente, bien su integración en el sistema de finan-

25 En la redacción dada al apartado 4 del art. 26 LBRL: «Con carácter preferente, la prestación común y obligatoria prevista en el apartado anterior tendrá por objeto los siguientes servicios: a) Residuos sólidos urbanos; b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; c) Infraestructura viaria; d) Evaluación e información de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social; e) Protección civil, prevención y extinción de incendios; f) Transporte colectivo de viajeros; g) Instalaciones culturales y deportivas.»

26 Concretados en una memoria económica, que refleje el impacto sobre los recursos financieros municipales, y la necesaria dotación de recursos necesarios que nunca puede «suponer un mayor gasto».

27 Hasta tres veces superior atendiendo al tamaño de sus poblaciones, según la información hecha pública por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en su comparecencia tras la reunión del Consejo de Ministros de 15.02.2013.

ciación local bien el recurso a fórmulas de colaborativas público-privadas. La nueva redacción, no obstante, corrige la ausencia de alternativas contemplada en la dirección apuntada.

## V. Replanteamiento radical de la estructura organizativa local

El segundo objetivo, el de racionalizar la estructura organizativa, se concreta a partir del fortalecimiento de las Diputaciones, Cabildos o Consejos insulares que asumirán parte de las competencias hasta ahora prestadas por municipios menores<sup>28</sup> de 20.000,<sup>29</sup> mancomunidades y entidades locales menores.

En todo caso, los servicios públicos «obligatorios» de los municipios inferiores a 5.000 habitantes<sup>30</sup> (lo que era una propuesta electoral<sup>31</sup> del PSOE) que hayan sido intervenidos por las circunstancias consignadas en la ley en aplicación de la legislación estatal de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (disolución del órgano de gobierno; superación de los niveles de endeudamiento y no haber presentado el plan de educación de la misma; necesidad de financiación que supere el 5% de sus ingresos no financieros en dos ejercicios consecutivos; incumplimiento de la obligación de remisión de información al Ministerio) y de otro orden (evaluación negativa de los servicios mínimos; presentar en los 3 años previos a la evaluación referida remanentes de tesorería para gastos generales negativos; y que, el municipio, tenga retenido el porcentaje máximo permitido de su participación en los ingresos del Estado, de conformidad con los Presupuestos Generales del Estado). Si bien, una gestión temporalmente limitada al incumplimiento del objetivo de estabilidad.

También, la evaluación negativa de los servicios mínimos de los municipios de menos de 20.000 habitantes puede suponer causa determinante para que Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares asuman su titularidad y gestión. Así como la decisión voluntaria de uno o varios municipios.

En el primero de los supuestos, trascurrido un mes desde la comunicación a la Diputación provincial u órgano equivalente del resultado negativo de la evaluación de los servicios, y previo informe de la Comunidad Autónoma, bastará el acuerdo, por mayoría simple de diputados o equivalente, de asunción de las competencias municipales. Sin en ese plazo no se adopta el acuerdo se entenderá aprobado. En el segundo caso, esto es, la decisión voluntaria de una pluralidad de municipios, bastará la mayoría

28 Desde el PSOE se calcula que sólo 396 de los 8.116 municipios podrían mantener sus competencias si se desarrolla la reforma.

29 La distribución territorial en el ámbito valenciano es muy dispar. De los 542 municipios solo 60 superan los 20.000 habitantes, 96 se sitúan entre 5.000 y 20.000 habitantes, y 386 son inferiores a 5.000, lo que supone casi 2/3 del total.

30 A nivel provincial, en el ámbito territorial valenciano, la distribución de los municipios inferiores a 5.000 habitantes es la siguiente: 41% en Alicante, 70% en Valencia y 87% en Castellón.

31 Partido Socialista Obrero Español (2011): *Programa Electoral*, bloque V («Democracia»), apartado 2.7 («La optimización de nuestro sistema de descentralización del poder»), p. 124.

simple de los diputados o equivalentes, así como el informe se entiende que favorable (el texto no lo precisa) de la Comunidad Autónoma.

En los municipios de más de 20.000 habitantes, la fórmula supramunicipal para la prestación del servicio adquiere carácter voluntario. En este caso, bastará la mayoría simple de diputados o equivalentes.

Por último, las mancomunidades cuya sostenibilidad financiera no esté asegurada, en el plazo de 1 año, o no rindan cuentas,<sup>32</sup> antes de tres meses, desde la aprobación del proyecto, incurrirán en causa sobrevenida de disolución, al igual que las entidades de ámbito territorial inferior al municipio. Quedando integrados bien en la estructura de las Diputaciones en el primero de los supuestos bien en la estructura municipal en el segundo.

En los municipios con mayor población, por el contrario, podrá acordarse una fórmula supramunicipal para la prestación del servicio de carácter obligatorio, sin perjuicio, de su libre incorporación al servicio provincial.

Un supuesto específico es el de las Comunidades Autónomas unipersonales. La Administración autonómica, previo informe del órgano de colaboración entre la Comunidad autónoma y las entidades locales, asumirá el ejercicio de las competencias previstas, debiendo garantizar la participación de los municipios afectados.

La asunción competencial, en todo caso, requiere un plan de redimensionamiento para adecuar las estructuras organizativas (personal y recursos) resultantes de la nueva situación. Sin prejuzgar las fórmulas de gestión en aras de una mayor eficacia (uno de los aspectos más criticados de la reforma) que abona la crítica de la opción ideológica por la privatización o externalización de servicios.

El debate sobre el mantenimiento de las diputaciones e, incluso, su impulso modernizador y transformador, que alcanza también a la discusión de sus órganos de gobierno, no es un debate novedoso, sino recurrente (Gracia, 2011; y Bernardí y Galán, 2012) en la gobernabilidad local. Pero la propuesta de fortalecerlas aún más, sin introducir ningún cambio en la estructuración de su organización y dirección política ha enfrentado nuevamente a los dos grandes partidos nacionales y, sin duda, va a dificultar la negociación del proyecto de marras. Si bien es cierto que el partido de gobierno concentra en la actualidad un gran poder provincial (al controlar 24 de las 38 diputaciones), también lo es que el modelo socialista no responde a un patrón claro y evidente.

En algo más de un lustro, los socialistas han pasado desde plantear su supresión<sup>33</sup> a pretender su «transformación [...] en consejos de alcaldes» (como figuraba en su más reciente programa electoral<sup>34</sup>). Sin olvidar, su configuración como «coordinadoras de servicios para municipios pequeños», lo que podría suponer (en boca del candidato socialista a la presidencia del Gobierno) un ahorro de «mil millones de euros y un millar de cargos» menos.

32 Según la información hecha pública por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la segunda lectura del anteproyecto, el grado de opacidad de estas entidades es muy importante (71,3%), al igual que el de las entidades locales menores (96,15), frente a una mayor rendición de cuentas de las diputaciones provinciales (9,8%).

33 En 2006, el Ministro Sevilla presentaba al Consejo de Ministros un proyecto de reforma de la Ley de Bases de Régimen Local en el que se proponía reestructurar las diputaciones provinciales y planteaba la conveniencia de reducir municipios, que finalmente sería desestimado. Los trabajos, que comenzaron en 2005, desembocaron en un libro blanco sobre la reforma del Régimen Local que debía haber derivado en el malogrado proyecto de ley.

34 Partido Socialista Obrero Español (2011): *Programa Electoral*, bloque V («Democracia»), apartado 2.7 («La optimización de nuestro sistema de descentralización del poder»), p. 124.

A diferencia del proyecto socialista de 2006, el proceso de reordenación municipal no contempla, sin embargo, la desaparición de ningún municipio. Aunque sí, por el contrario, tanto la supresión por «absorción» de las 3.725 entidades locales menores (pedanías, parroquias, concejos....) existentes,<sup>35</sup> como el fomento de la agrupación de servicios para «lograr importantes ahorros de costes mediante economías de escala».

En sus propuestas programáticas<sup>36</sup> algunos han ido más lejos, como es el caso de la formación UPyD que ha planteado la «fusión paulatina y voluntaria, dentro de un plazo de expiración, de los ayuntamientos menores de 5.000 habitantes, y de los contiguos entre sí o anexos a concentraciones urbanas mayores, con el fin de racionalizar la Administración Local y de mejorar la prestación eficiente de servicios públicos». Sin embargo, las fusiones voluntarias de municipios, a pesar de haber relajado sus requisitos en la legislación estatal tras la reforma de 2003, pasando de una exigencia de mayoría cualificada (dos tercios) a absoluta (mitad más uno), pueden encontrar dificultades en sus «complementos» legislativos autonómicos,<sup>37</sup> como ha puesto de manifiesto el anuncio de impugnación del «acuerdo» entre los municipios gallegos de Oza dos Ríos y Censuras.

Este es, quizás, el aspecto más criticable de la reforma. Si bien lo que para algunos (Jiménez Asensio, 2012) puede latir en el trasfondo de la propuesta como «objetivo final» del proceso, pese a no «advertirse claramente en la propuesta de reforma» (2012: 42); para otros (Garicano y Fernández-Villaverde<sup>38</sup>), la experiencia comparada se sitúa en la dirección contraria: «Dinamarca en 2007 [...] fusionó los 270 municipios en 80, con al menos 20.000 habitantes cada uno, o Japón, que ha reducido en la década pasada en un 40% el número de consistorios» (2012).

En este sentido, en el Informe *Diez propuestas para la racionalización del Estado Autonómico* se destaca la experiencia griega: «En el año 2010, Grecia, afectada por una seve-

35 En el ámbito valenciano, la supresión de de las entidades locales menores llegaría a afectar únicamente a siete poblaciones [La Xara (Bloc-Compromís), El Mareny de Barraquetes (PSPV-PSOE), La Barraca d' Aigües Vives (PP), Jesús Pobre (PSPV-PSOE), La Llosa de Camatxo (Bloc-Compromís), El Perelló (PP) y el Bellestar (PP)] de todos los colores políticos y cuentas públicas saneadas, sin que pueda visualizarse un ahorro económico y financiero significativo.

36 Unión, Progreso y Democracia (2011): *Programa Electoral*, apartado 2.º («Reforma de la Constitución y del Estado»), y epígrafe 2.1 («Redistribución de competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos»), propuesta núm. 15, p. 7.

37 Llegado este momento, no resulta inoportuno recordar que si bien la garantía institucional de la autonomía local impone una regulación uniforme tanto de su organización como de las competencias esenciales, las competencias sectoriales que afectan a las entidades locales pertenecen ordinariamente al legislador autonómico (Muñoz Machado, 2012: 998 y 1004). En este sentido, la regulación de régimen local ha tenido novedades sig-

nificativas en los últimos años: Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores (BOE núm. 9, de 11 de enero de 2011, pp. 2661-2704); Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (BOE núm. 174, de 19 de julio de 2010, pp. 63395-63451) y Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE núm. 174, de 19 de julio de 2010, pp. 63452-63494); Ley 8/2011, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales (BOE núm. 12, de 14 de enero de 2012, pp. 2231-2232); Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías (BOE núm. 231, de 23 septiembre de 2010, pp. 80560-80575); y Ley 31/2010, de 3 de agosto, del área Metropolitana de Barcelona (BOE núm. 231, de 23 de septiembre de 2010, pp. 80576-80605); y, por último, Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (BOE núm. 178, de 23 de julio de 2010, pp. 64224-64288).

38 Entrevista a los economistas Luis Garicano y Jesús Fernández-Villaverde en *El Mundo*, de 21.08.2012.

ra crisis, tomó la decisión de reducir en 2/3 el número de ayuntamientos, que pasaron de 1.034 a 355, con una estimación de reducción de gasto de 1.185 millones de euros anuales, lo cual traducido a España, podría significar una cuantía cercana a los 10.000 millones de euros» (FUNCIVA, 2012: 14).

Para el profesor Martínez-Sospedra, «casi las nueve décimas partes de los municipios que atienden algo menos del 13% de la población no pueden tener el aparato administrativo, el personal cualificado, los recursos financieros y los medios técnicos que necesitan para gestionar los asuntos locales, razón por la cual esos municipios (señala) necesitan rodrigones y muletas: las mancomunidades de servicios y las diputaciones provinciales». Para el constitucionalista «el problema del gasto público local exige la racionalización del mapa municipal». Y para demostrarlo trae a colación la experiencia de 1812: «cuando [...] se introdujo en la Constitución de Cádiz la moderna Administración Local, se previó que debía haber ayuntamiento en los pueblos de al menos 1000 habitantes.» Para concluir señalando: «A la fecha casi 6 de cada 10 municipios (el 59,91 para ser exactos) no alcanzan ese tamaño... 200 años después. Si fijamos el umbral de viabilidad en el entorno de los 10.000 habitantes sólo 750 municipios (el 9,45%) alcanzaban ese tamaño en 2009, aunque, eso sí, cubrían casi 8 de cada 10 habitantes (el 78,79 para ser exactos)» (2012).

La propuesta incluye, asimismo, una revisión del conjunto de entidades instrumentales que conforman el sector público local. Así, contempla un mandato claro para el redimensionamiento del Sector Público Local, formado por un gran número de entes, organismos, sociedades, fundaciones y consorcios públicos, con la intención de racionalizar su número, profesionalizar su gestión y ahorrar costes. Que incluye, entre otras medidas, limitar el número máximo de miembros del consejo de administración y órganos superiores de gobierno o administración de dichas entidades (15, 12 y 9, respectivamente), así como el número mínimo y máximo de directivos en 3 grupos, atendiendo a sus peculiaridades y características (Disposición Adicional 4.<sup>a</sup>).

Como se señala la parte expositiva del anteproyecto estatal: «Los antecedentes inmediatos de esta medida son los acuerdos entre el Gobierno de la Nación y las Entidades Locales de 7 de abril de 2010 y de 25 de enero de 2012. El primero, más genérico, definido como acuerdo marco con las entidades locales sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013, establecía la aprobación por parte de dichas entidades de un plan de racionalización de las estructuras de sus respectivos sectores públicos, administrativos y empresariales, con el objeto de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público. El segundo, definido como acuerdo de reordenación y racionalización del sector público instrumental y de control, eficiencia y reducción del gasto público gestionado por el mismo, perseguía disciplinar la actividad de las administraciones públicas sin menoscabo de la calidad de los servicios que prestan. Para ello consideraba como eje principal las medidas de reducción de la dimensión del sector público local,

lo que implicaba la necesidad de otras dirigidas a controlar su actividad y racionalizar su organización.»

Legalmente, en su disposición adicional, se establece un periodo transitorio, hasta el 31 de diciembre de 2014, para el saneamiento de esas entidades y se determina, en caso contrario, su disolución (sin solución de continuidad) a fecha 1 de agosto de 2015.

Del mismo modo, se trata de impedir la adquisición, participación o constitución de entidades instrumentales *lato sensu* («organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes») por las entidades locales en caso de vigencia de planes económico-financieros o de ajuste. Se introduce una moratoria que impide la creación de nuevos entes. Por último, no sólo se prohíbe la creación de entidades instrumentales de segunda derivada, es decir unidades controladas por otras que, a su vez, lo estén por las entidades locales, sino que se obliga a la disolución de las preexistentes, en el plazo legalmente estipulado (Disposición Adicional 5.<sup>a</sup>).

## **VI. Cuando la política se disfraza de economía o el sesgo «corporativo» del proyecto**

Tras efectuar una modificación y reestructuración de la planta y competencias locales que lleva al anteproyecto a modificar sustancialmente las bases del régimen local, se introduce una modificación legal de la regulación de las haciendas locales,<sup>39</sup> que a pesar de los últimos cambios introducidos y sustanciales, afecta de lleno al ejercicio de la función de control de la gestión económica municipal por los interventores. En este sentido, se contempla *ex lege* un fortalecimiento de la figura del interventor municipal, con la intención de hacerlos depender «funcionalmente» de la Administración General del Estado en aras a garantizar una mayor independencia y objetividad. Su misión será «garantizar la legalidad y el control financiero y presupuestario» de los Ayuntamientos. Igualmente, se incorpora la obligación de los órganos interventores de enviar, anualmente, a la Intervención General del Estado un resumen de control interno.

En su versión inicial, el anteproyecto, también, ampliaba las «funciones reservadas» a los habilitados, algo lógico atendiendo a la realidad actual y problemática específica de las grandes ciudades; pretendiendo evitar la salida de la reserva de funciones tales como la recaudación y tesorería. Mayormente, teniendo en cuenta el precedente sentado por la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local,<sup>40</sup> en donde partiendo de un proyecto en el que había una gran consideración hacia la tesorería local (como dirección financiera de las entidades) se acabó en la situación actual. Sin embargo, como se ha señalado, tales previsiones caen de la versión actualizada de forma «oficiosa» del anteproyecto.

De igual forma, se habrían visto eliminados del último borrador los aspectos más destacados referidos a la provisión de puestos reservados a funcionarios con habilita-

39 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 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 59, de 9 de marzo de 2004, pp. 10284-10342).

40 Ley 57/2003, de 16 de diciembre (BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003, pp. 44771-44791).

ción de carácter estatal, que finalmente han sido nuevamente rescatados. En efecto, dicha regulación contenía aspectos positivos (mayor peso de los méritos estatales en los concursos) pero también de difícil asunción por el colectivo (restricción de nombramientos provisionales y obligación de permanencia de dos años en el puesto adjudicado en el próximo concurso) que iban a tener consecuencias no menores: entre otras, dificultad para la cobertura de puestos de entrada (especialmente intervenciones) y superior en localidades intermedias (entre 40 y 20.000 habitantes) con un horizonte de vaciamiento competencial pero con un importante apalancamiento financiero y una población más que respetable en ser atendida.

La razón del descuelgue de éstas y otras disposiciones, finalmente rescatadas, tiene una justificación plausible, en la medida que la pretensión originaria que perseguía el anteproyecto para con los habilitados nacionales<sup>41</sup> no era otra que recuperar la regulación previa al Estatuto Básico del Empleado Público,<sup>42</sup> expresándose en su Exposición de Motivos de la siguiente forma: «Finalmente, se fortalece la figura del interventor local y de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, en general, recuperando su regulación previa a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Esta reforma diseña un escenario en el que se aleja del ámbito de la decisión local la gestión del personal funcionario que desempeña las funciones de control interno, que son clave para aumentar el rigor de legalidad y financiero de la gestión local. En este sentido se recupera la dependencia funcional de estos funcionarios de la Administración General del Estado» (versión de 17.07.2012).

En una segunda fase, dichas afirmaciones fueron matizadas y diluidas con un nuevo texto corregido en el cual, no obstante, persisten objetivos de partida: «Finalmente, se refuerza el papel de la función interventora de las entidades locales y se habilita al Gobierno para establecer las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones de control. Con ello, se viene a cubrir un vacío legal y se hace posible la aplicación generalizada de técnicas, como la auditoría en sus diversas vertientes, a las entidades locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público.

41 También, cabe destacar el desarrollo reglamentario, por parte de la Generalitat, del régimen jurídico del personal funcionario con habilitación de carácter estatal en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, que se contiene el Decreto 32/2013, de 8 de febrero (*Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, núm. 6963, de 12 de febrero) y que se justifica, precisamente, en la concreción de las competencias derivadas tanto de la Ley estatal 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 89, de 13 de abril de 2007, pp. 16270-16299) como de la, más reciente, Ley autonómica 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, en materia de personal

funcionario con habilitación de carácter estatal (*Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, núm. 6296, de 24 de junio de 2010). Concretamente, al haber ampliado significativamente la disposición adicional 2.ª del EBEF amplia el alcance del ámbito competencial a ejercer por las CC.AA. en la gestión de dicho personal, en las materias referidas a oferta de empleo público, régimen de selección y provisión de puestos de trabajo, creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo y régimen disciplinario.

42 Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 89, de 13 de abril de 2007, pp. 16270-16299).

Este planteamiento supondrá una mayor transparencia en la información económica financiera de las entidades locales, lo que contribuirá, sin lugar a dudas, a mejorar la toma de decisiones por los responsables públicos» (versión de 15.11.2012).

Finalmente, estas pretensiones han sido descabalgadas y omitidas en la parte expositiva, pero consignadas en el nuevo articulado, recuperando la pretensión inicial señalada.

En lógica corporativa del texto, también cabe incluir la «profesionalización» (aunque sería más propio hablar de «funcionarización») no sólo de los niveles directivos de municipios, Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares sino también de los «puestos de trabajo en la Administración local, y sus organismos autónomos». Regulándose, también, un régimen transitorio para los directores generales de los gobiernos locales (Disposición Transitoria 10.<sup>a</sup>).

Como conclusión, por último, cabe plantearse si esta introducción de controles adicionales de la gestión económica municipal y la vía de establecer una dependencia funcional del personal habilitado con la AGE podrían ser acordes con el principio de autonomía local, consagrado constitucionalmente.

## **VII. Medidas de reforma institucional de los gobiernos locales incorporados en otras leyes estatales**

La propuesta va a suponer, también, un profundo cambio en la legislación básica municipal, como ya vimos, con el objetivo de adaptación a otras leyes estatales de nueva factura. Este es el caso de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, evitando que gasten más que de lo que ingresan e incorporando una inhabilitación de hasta diez años al gestor local que gaste sin tener «competencia o crédito», al abrigo del nuevo proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno<sup>43</sup> (en discusión en los momentos en que se escriben las presentes líneas). Nada que objetar en este sentido salvo el carácter «mediático» que se ha querido dar a la medida por las autoridades gubernamentales.

<sup>43</sup> La futura Ley de Transparencia y Buen Gobierno, cuyo borrador puede consultarse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* [Congreso de los Diputados. X Legislatura. Núm. 19-1, de 7 de septiembre de 2012, pp. 1-22], contempla la obligación de dar publicidad a las retribuciones e indemnizaciones percibidas por los cargos electos locales; a partir de la próxima Ley de Presupuestos Generales del Estado, un baremo fijará la retribución de alcaldes y concejales en función de las características del municipio. Asimismo, las retribuciones de la corporación municipal no podrá suponer más del 0,6 % del total de los gastos del presupuesto municipal.

Una medida que puede resultar contraproducente respecto de los municipios con menor población y, por ende, con menos recursos. En dichas

poblaciones, el tope fijado gubernamentalmente puede, finalmente, no dejar margen para dedicaciones en exclusiva. Pero, también, va a tener trascendencia para municipios grandes. Así, el diario *Levante-EMV* (18.07.2012) hacía, precisamente, una proyección de dicha previsión para el municipio de Alzira (de donde es alcaldesa la presidenta de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, Elena Bastidas) de más de 40.000 habitantes, señalando que «la aplicación de las medidas de racionalización anunciadas [...] obligaría a rebajar en un 45% el sueldo de los ediles»; una reducción de 164.000 euros (de un total de 359.261 y un presupuesto de 32,6 millones de euros) en las retribuciones de los cargos electos.

En casos extremos, y a la luz de la nueva regulación de estabilidad presupuestaria, se contempla la posibilidad de imponer a las Corporaciones Locales medidas correctoras de cumplimiento forzoso, que pueden culminar, finalmente, en su forzada disolución. Lo que no es más que una traslación al ámbito local de las medidas de refuerzo a la disciplina fiscal, que han sido impulsadas respecto de las Administraciones territoriales, a través de un novedoso sistema de alertas tempranas y procedimientos de cumplimiento forzoso y sancionador.

En las diversas formulaciones de los borradores iniciales, y nunca antes del 2015, se contemplaba una modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 147, de 20 de junio de 1985, pp. 19110-19134) para reducir en un tercio el número de concejales existentes, con la intención de pasar de los 68.578 actuales a 47.240, es decir 21.338 menos (un 31,1 % de reducción).<sup>44</sup> El recorte previsto no tenía intención de que fuese lineal<sup>45</sup> sino que estaba previsto se aplicase en función a la población, fijándose un «tope» o límite máximo (35 concejales) para los grandes municipios. Esta fue, sin duda, una de las medidas más controvertidas de la norma desde su arranque, no sólo por los daños «colaterales» respecto de la representatividad de las fuerzas políticas locales minoritarias en los consistorios reducidos sino, también, por el mensaje negativo que se trasmite respecto de la política y ello, mayormente, en un momento de desafección ciudadana generalizada. Por ese motivo, contó desde el principio con la animadversión de los munícipes. En el proceso de negociación institucional con la FEMP esta importante previsión se descuelga de la norma a cambio de reducir el número de concejales «liberados» en el disfrute de un sueldo público. De los 68.285 concejales existentes en la actualidad, únicamente 12.188 (un 18%) podrán tener dedicación exclusiva.

También, en el ámbito de las Corporaciones locales, únicamente «los miembros [...] que no tengan dedicación exclusiva ni parcial» percibirán asistencias y dietas por la concurrencia y asistencia efectiva de los órganos colegiados de la Corporación del que formen parte, que deberá ser concretado por el pleno de la misma (Disposición Adicional 3.<sup>a</sup>).

El texto, también, era también restrictivo en cuanto al número de asesores y eventuales. Si bien, también el anteproyecto ha sufrido una sustancial modificación en su última redacción. Inicialmente, tanto en corporaciones locales como en gobiernos

44 La traducción en cifras para la Comunitat Valenciana se había estimado en unos 1784 concejales respecto de un total de 5.784.

45 En una información recogida en el diario *El País* (11.07.2012) «si la reducción proyectada no se realizara en función de los tramos de población contemplado en el artículo 179.1 LOREG, la iniciativa afectaría a cerca de 20.500 de los 68.286 concejales electos actuales». Pero hemos visto que finalmente ni siquiera será proporcional a la población (menos lineal), con los riesgos que esta medida entrañaba a la representatividad política de los

grupos minoritarios en la arena local. Ante dicha eventualidad, el profesor de Ciencia Política, Pablo Oñate, señalaba: «los criterios de proporcionalidad de la fórmula D'Hont se mantendrían en los Ayuntamientos de más de 100.000 habitantes, que eligen como mínimo 17 concejales. Sin embargo, en los municipios más pequeños se penalizaría a los partidos minoritarios porque la proporcionalidad de la fórmula no se mantiene cuando la elección se sitúa por debajo de unos 15 escaños.»

municipales, estaba previsto que dicho personal nunca superasen en número a diputados y concejales; aspecto que se consideraba congruente con el impulso racionalizador que se le presupone al texto. Esto iba a traducirse en una significativa (y en muchos casos, traumática) reducción de dicho personal al servicio de los gobiernos locales que al final ha sido menor. Finalmente, ésta será menor al hacerse depender de la población, en el caso de los municipios,<sup>46</sup> y fijar un tope, que nunca podrá superar la mitad del número de representantes electos, en el caso de las diputaciones.

Por último, también se propone una «homogeneización» de las retribuciones de alcaldes y concejales mediante la aprobación de un baremo de sueldo atendiendo a la población de cada localidad (medida que ya figuraba incorporada en el proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno), que deberá incluirse anualmente en los Presupuestos Generales del Estado y cuyo umbral máximo estaba previsto no podría superar nunca los emolumentos de un ministro (68.981 euros anuales) inicialmente, siendo al final sustituida dicha referencia salarial<sup>47</sup> por la del secretario de Estado, a pesar de la polémica generada al constatarse su mayor holgura.<sup>48</sup>

Una medida que independientemente de constituir un evidente atropello a la autonomía local puede hacer discutible, incluso, al titular (si es que lo hay) de dicha potestad. Así, el PSOE ha propuesto que por ley autonómica puedan fijarse retribuciones máximas para los representantes locales, eso sí, «atendiendo a la población (lo que hace la propuesta) y recursos económicos de las distintas entidades (lo que presupone la propuesta)».

A partir de su planteamiento original, la efectividad de la medida se puso en duda al constatarse que el 90% de los alcaldes y concejales de España, que gobiernan los más de 7.700 municipios de menos de 20.000 habitantes no disfrutaban de sueldo público. Resultaban, pues, entonces más evidentes los paganos de la medida: alcaldes y con-

46 En los consistorios mayores de 500.000 habitantes, el número de asesores no podrá superar el equivalente al 0,7% de la plantilla municipal. En los de 75.000 a 500.000 habitantes, no podrán haber más asesores que concejales; en los de 50.000 a 75.000 no más que la mitad de los concejales; y, por debajo de estas poblaciones, sólo se podrá contratar a siete, dos o un asesor (pueblos de 5.000 a 10.000 vecinos). En el apartado del borrador donde se trata la futura situación del personal eventual de las entidades locales también se incluye que el número de asesores en ningún caso podrá crecer respecto a la plantilla registrada a 31 de diciembre de 2012 (Disposición Adicional 9.<sup>a</sup>); fijándose un periodo de regularización que tiene fecha de caducidad: 2015. En territorio valenciano, se concreta en una reducción de más de un centenar de eventuales y más de una treintena las dedicaciones exclusivas de diputados y ediles que se verían afectadas.

47 En los consistorios mayores de 500.000 habitantes, el tope de referencia será el salario de un Secretario de Estado; en los de 300.001 a 500.000 con una reducción del 10%; en los de 150.001 a 300.000 con una reducción del 20%; en los de 75.001 a 150.000 con una reducción del 25%; en los de

50.001 a 75.000 con una reducción del 35%; en los de 20.001 a 50.000 con una reducción del 45%; en los de 10.001 a 20.000 con una reducción del 55%; en los de 5.001 a 10.000 con una reducción del 60%; en los de 2.001 a 5.000 con una reducción del 70%; en los de 1.001 a 2.000 con una reducción del 80%; y en los de menos de 1.000 sin retribución alguna (Disposición Adicional 10.<sup>a</sup>).

48 El PSOE habría corregido al alza dicho umbral inicial de referencia al plantear en su propuesta alternativa al anteproyecto de ley del Gobierno que «en defecto de regulación autonómica» tales retribuciones no podrán ser superiores a las fijadas en los Presupuestos para los secretarios de Estado, unos 70.000 euros al año. Algo superior a la del ministro si tenemos en cuenta la reducción operada en 2012 del 7% como equiparación a la bajada del sueldo de los empleados públicos y, ello, teniendo en cuenta la pérdida de la «extra» de navidad como consecuencia de las últimas medidas adoptadas por el Ejecutivo.

cejales de municipios de más de 20.000 habitantes y capitales de provincia que, en supuestos muy singulares, superaban el umbral fijado por el Gobierno.<sup>49</sup>

Asimismo, en su disposición adicional 3.<sup>a</sup>, el anteproyecto prevé que los presidentes de las Diputaciones provinciales tendrán un tope máximo «por todos los conceptos retributivos y asistencia» que será coincidente con «la retribución del alcalde o presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia».

La ordenación responsable de las retribuciones no se detiene únicamente en el personal político sino que alcanza, también, a las retribuciones del personal funcionario de las Corporaciones locales, con independencia de la naturaleza jurídica de su relación administrativa. Y de los contratados mercantiles y de alta dirección del sector público local (Disposición Adicional 4.<sup>a</sup>)

Sin embargo, esa homogeneidad forzosa diseñada en los despachos ministeriales, que pretende adaptar la estructura retributiva local en relación a importancia de sus responsabilidades en el sistema político-constitucional, lanza un mensaje a la vez injusto, equívoco y demagógico (prácticamente extendido en todos y cada uno de los niveles de gobierno): una corrección siempre a la baja de las retribuciones públicas con independencia de la responsabilidad que se ostenta. Para Vallés y Ballart «parece razonable compensar económicamente a quienes optan por ejercer responsabilidades políticas (pero muchas veces) lo más criticable no sería el volumen de las compensaciones, sino la oscuridad que a veces las envuelve: en cuanto a su importe y a los conceptos y componentes» (2012: 71).

## VIII. Conclusión

Una lectura atenta y detenida del texto proyectado nos debe hacer incidir en que, esta primera plasmación legal de la apuesta racionalizadora y reformista en el ámbito administrativo, no deja de ser una continuación y secuencia de la legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera aprobada hace unos meses: texto único regulador de esta materia para el conjunto de las Administraciones Públicas territoriales. Por lo que su contenido, en ocasiones, puede resultar (o parecer) una reiteración de aquella, aplicada al ámbito más específico de lo local.

Sin embargo, al tiempo introduce cambios notables y significativos en el panorama local existente en nuestros niveles inferiores de gobierno, modificando una norma con más de 30 años de vigencia y con 20 modificaciones de su texto a sus espaldas. Una norma que, dicho sea de paso, cuenta en su haber con importantes logros: potenciación de la autonomía presupuestaria de los municipios; clarificación del mapa competencial local; persecución del objetivo de la ejemplaridad pública... por poner sólo algunos ejemplos.

<sup>49</sup> Según las informaciones que obran en poder del Gobierno, divulgadas por el diario digital *El Confidencial* (13-XII-2012), 36 alcaldes cobraban más que el Presidente del Gobierno y 306 más que un ministro. Incluso, se han divulgado sueldos medios de quienes disfrutaban de dedicación exclusiva (74.000 un alcalde, casi 61.000 un teniente alcalde y 52.500 un concejal).

Hasta el punto de poder identificarla en su grado de importancia con iniciativas no menores, aunque algo lejanas en el tiempo, que también impulsaron gobiernos populares. Como la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que «marco un cambio de rumbo institucional en todo un nivel de poder territorial como el local» (Rodríguez Álvarez, 2004), a través de la incorporación de un conjunto de especialidades respecto de los municipios «de gran población» (más de 250.000 habitantes). E incluso, el denominado «Pacto Local» que, a través de un conjunto de reformas legales sustanciadas en 1999, modificaría la distribución de atribuciones de los gobiernos locales fortaleciendo, a su vez, las funciones gestoras y ejecutivas de los presidentes, en aras a una mayor eficacia y agilidad en la toma de decisiones (Vivancos, 2000; 2002).

Una reforma, pues, de enorme calado que, de concluirse con éxito, puede cambiar la faz de la planta y competencias en el ámbito local. Aunque antes tenga que vencer importantes resistencias como la oposición interna del municipalismo organizado y la no menor del principal partido de la oposición que, en estos meses, ha hecho lo imposible por articular un modelo municipalista propio (eso sí de perfiles confusos y contradictorios) enfrentado a la propuesta gubernamental.

Sin embargo, la profundidad del cambio planteado, sin entrar a debatir si alguna de sus medidas van o no en la dirección correcta (especialmente criticable me parece que se sortee una cuestión trascendental como la reducción del número de municipios que tan buenos réditos ha dado desde una perspectiva comparada; la «gratuidad» en el desempeño desempeño de la política local que poco ayuda a su dignificación y no resiste una justa comparación con otros ejercicios de carácter representativo; la paradoja que encierra la «profesionalización» de la función pública local, incluso, en sus niveles directivos, a lomos de un corporatismo que apenas deja espacios para la incorporación de gestores desde el ámbito privado, tan en sintonía con la actualidad tecnocrática que vivimos; o, incluso, el fortalecimiento de las diputaciones que, inicialmente, parecían el nivel más propicio a sufrir un exhaustivo criterio de racionalidad), exige tender puentes entre las dos grandes fuerzas políticas que suman un 70% de los gobiernos locales y un nivel, algo mayor de los provinciales; al entrañar decisiones (como la limitación de los asalariados en la política local) que pueden terminar por resentir las redes clientelares de los dos grandes partidos afectando al bipartidismo de facto de sistema político que, no olvidemos, descansa entre otros en su despliegue territorial, fundamentalmente de base local y provincial (amén de la circunscripciones y barreras electorales de distinto signo).

El anteproyecto, en su curso, está siendo corregido en sus puntos más discutibles<sup>50</sup> y en el camino habría dejado atrás algunas de las pretensiones iniciales de máximos expresadas por el Gobierno. Así ha ocurrido, al menos, en dos asuntos significativos como la reducción del número de concejales y las retribuciones de los alcaldes, ya que se ha pasado de anunciar una eliminación del 30% a renunciar *in toto* a tal pre-

50 Sin ir más lejos, como consecuencia de de las resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados en su sesión del día 26 de febrero de 2013, con motivo del Debate de Política General en torno al Estado de la Nación, se ha instado al Gobierno de la Nación a que «el texto del Anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local refleje expresamente la singularidad foral del entramado institucional vasco».

tensión y de defender una rebaja sustancial en los sueldos máximos de los alcaldes (a unos 70.000 euros) a permitir una horquilla mucho más laxa, que incluso adoptando el criterio poblacional, relaja aquella en la cúspide de los grandes municipios de una forma sensible y, aunque produciendo rebajas no dejarán de ser anecdóticas. En el camino, también han quedado la pretensión del municipalismo institucionalizado de preservar el *status quo* local, de dejar las cosas como están, y de inmunizar a la casta política local de lo que se considera no sólo una amenaza y agresión para su supervivencia teledirigida desde los despachos de los burócratas ministeriales.

A pesar de tales renunciaciones, el texto no deja de transmitir la intención de reforzar la «estatalidad» (más bien a considerarlo como una pieza más de la estructura del Estado) de los gobiernos locales (devolviéndonos a los orígenes del constitucionalismo liberal, del que ahora celebramos su bicentenario) frente a su configuración como institución autonómica, como refleja nuestro modelo constitucional, reforzado (eso sí) por los Estatutos de «segunda generación» que prevén la interiorización del régimen local. Es cierto que la falta de sintonía entre el Estado Autonómico constitucional y el decimonónico diseño del régimen local y provincial (muy especialmente el diseño de éste a manos de Javier de Burgos) poco hace a su favor pero el «carácter bifronte» del poder local, a pesar de estar mal resuelto entre nosotros, es una realidad constitucionalmente innegable.

Como también lo son las dudas que, respecto del principio de autonomía local consagrado constitucionalmente, se proyectan sobre alguno de los elementos más significativos del proyecto (supresión forzosa de mancomunidades y entidades locales menores no viables y opacas; alteración potestativa o forzosa de las funciones de las diputaciones provinciales a costa de los servicios mínimos obligatorios de los municipios inferiores a los 20.000 habitantes y, necesariamente, de los de 5.000; o fijación de un baremo retributivo para los alcaldes, por señalar los más sangrantes) que apuntan a una casi segura (ya anunciada por varios territorios como Andalucía o Cataluña) judicialización del mismo. Las dudas, incluso, se proyectan sobre los títulos específicos habilitantes (concretados en la norma) y alguna de sus más destacadas innovaciones (fijación de la metodología de costes estándar de servicios a manos de la Administración General del Estado y la evaluación de los mismos; o, incluso, la regulación de los trasposos a las diputaciones dentro de los denominados «planes de redimensionamiento»).

Por poner en duda se ha cuestionado, incluso, el supuesto y pretendido ahorro<sup>51</sup> que para las arcas públicas significan alguna de sus medidas (simplificación de la plan-

51 El impacto económico de la proyectada reforma sobre los niveles locales de gobierno ha sido cifrada «oficialmente» por el Gobierno en un ahorro de 3.500 millones de euros (2013) y 5.500 (2014), según las estimaciones que figuran en el PNR (2012). Estimación que se eleva a los 7.129 millones de euros en la última comparecencia pública del Ministro Montoro tras la segunda lectura del anteproyecto tras la reunión del Consejo de Ministros el pasado día 15.02.2013, con un desglose por actuaciones: clarificación de

competencias (2.232 millones, 31%); eliminación de duplicidades (3.282 millones, 46%); eliminación de mancomunidades y entidades locales menores (73 millones, 1%); reducción de eventuales y cargos electos «liberados» (145 millones, 19,6%) y sector público local (1.397 millones, 19,6%). A pesar del esfuerzo por concretar el impacto económico de las principales novedades introducidas en el texto, resulta evidente lo voluble de las estimaciones a medida que el proyecto ha ido avanzando en su tramitación.

ta local, redimensionamiento del sector público o reducción del número de cargos electos «liberados» y eventuales). Era, pues, deseable mayores dosis de realismo sobre los resultados de un análisis económico exhaustivo, serio y riguroso para analizar las consecuencias de muchas de las medidas planteadas, como parece se ha hecho en última instancia.

Por último, hemos de lamentar que el proyecto, a pesar de hablar de profundización de la democracia local, concentre en aquellos que tienen una representación de segunda derivada un importante poder de gestión frente a aquellos que sí gozan, por el contrario, de una legitimidad directa democrática. Aunque también, para ser justos, deban celebrarse las últimas y más específicas modificaciones en el radical replanteamiento de la estructura y organización de los niveles locales de gobierno que la reforma introduce, muy especialmente en lo que afecta a la frustrada reducción de número de concejales (que hubiese hecho necesaria una proyección global que exigiría un análisis electoral específico más propio de las disciplinas politológica o sociológica), que planteaba evidentes desafíos a la gobernabilidad local al ponerse en riesgo la representatividad de las minorías en la política local (sobre todo, al facilitar una mayoría casi asegurada a aquellas formaciones políticas que superasen el 40% de los sufragios). Algo que iba en la dirección contraria a lo que deben ser nuestros municipios y provincias, esto es, instituciones fundamentadas en el principio democrático a la par que políticamente representativas de sus intereses ciudadanos.

## Bibliografía

- AUTORES VARIOS (2012): «Reforma del Estado y Gobiernos Locales» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.
- AUTORES VARIOS (2012): *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.
- AUTORES VARIOS (2011): *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.
- BERNARDÍ I GIL, Xavier y GALÁN GALÁN, Alfredo (2012): *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- BOIRA, Josep Vicent (2012): *Valencia, la tormenta perfecta*. RBA Libros, Barcelona.
- CORLINO, César y HOMBRADO, Angustias (2012): «El Estado Autonómico: superando la resaca estatutaria y capeando la crisis» en *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*. Tirant Humanidades, Valencia.
- GALÁN GALÁN, Alfredo (2012): *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.
- GIMENO FELIU, José María (coord.) (2011): *La organización local. Nuevos modelos*. Civitas/Thomson-Reuters, Madrid.
- GRACIA RETORTILLO, Ricard (2012): «Reformar la provincia en tiempo de crisis: ¿Rendición o venganza? *Blog del Institut de Dret Públic* (<<http://idepbarcelona.blogspot.com>>).
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2005): *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael y Otros (2012): «Reformas “líquidas” (y III): el replanteamiento radical del nivel local de gobierno». *Blog de Estudiconsultoria* (<<http://www.Estudiconsultoria.com>>).
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael; LIZCANO ÁLVAREZ, Jesús; y VILLORIA MENDIETA, Manuel (2012): *La Transparencia en los Gobiernos Locales: una apuesta de futuro*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.
- MARTÍNEZ-SOSPEDRA, Manuel (2012): «La tijera que no corta o el cuento de los concejales». *El País*, de 12 de julio.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2012): *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Crítica, Barcelona.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago y GARCÍA DELGADO, José Luis (2012): «Por un Pacto de Estado». *El País*, de 2 de noviembre.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (2004): «Génesis y Directrices de la Ley para la Modernización del Gobierno Local», ejemplar policopiado. Ayto Madrid, Madrid (<<http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/GobYAdn/Ficheros/Genesisydirectrices.pdf>>).
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (2004): *La Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*. Bayer Hermanos, Madrid.
- RODRÍGUEZ SALAS, José Antonio (2012): «Mi visión del Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». *Blog del Alcalde de Jun* (<<http://www.Granadablogs.com/joseantoniorodriguezsalas>>).
- TAJADURA, Javier (coord.) (2011): *Diez propuestas para la racionalización del Estado Autonómico*. Fundación Ciudadanía y Valores, Madrid.
- TEJEDOR BIELSA, Julio (2012): «Sobre la reforma local que se acerca...». *Blog esPúblico.es* (<<http://administracionpublica.com/reforma-local/>>).
- TORNOS MAS, Joaquín (2012): «Valoración general», *Informe Comunidades Autónomas 2011*. Instituto de Derecho Público, Barcelona.
- VALLÉS, Josep Maria y BALLART, Xavier (2012): *Política para apolíticos. Contra la dimisión de los ciudadanos*. Ariel, Barcelona.
- VIVANCOS, Mariano (dir.) (1999): *Un Pacto Local para el siglo XXI*. Fundació Vives, Valencia.
- VIVANCOS, Mariano (dir.) (2003): *La nueva descentralización. De la reforma del régimen local de 1999 al Pacto Local II*. Diputación de Valencia, Valencia.