



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 66_xuño-decembro 2023 | pp. 123-144
Santiago de Compostela, 2023
<https://doi.org/10.36402/regap.v2i66.5143>
© Manuel Arenilla Sáez
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 28/11/2023 | Aceptado: 19/12/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Desexos e realidades despois de 10 anos da reforma local

Deseos y realidades después de 10 años de la reforma local

Wishes and Realities Ten Years After Local Government Reform

66 Regap

Regap



ESTUDIOS

MANUEL ARENILLA SÁEZ
Catedrático de Ciencia da Administración
Universidade Rey Juan Carlos

<https://orcid.org/0000-0002-7533-8896>

manuel.arenilla@urjc.es

Resumo: A partir de 2008, España enfrontouse a unha profunda crise económica e financeira á que respondeu con medidas de austeridade e unha reforma constitucional en 2011 que incidiu na estabilidade orzamentaria. A reforma local de 2013 aliñouse con este obxectivo e coa suficiencia financeira, reducindo as competencias autonómicas e a autonomía local, aínda que non abordou outras disfuncionalidades intergubernamentais. Dez anos despois, os obxectivos financeiros e de superávit cumpríronse e a xestión das entidades locais experimentou unha gran transformación nestes aspectos, á vez que se incrementaron os controis das autoridades financeiras. Os intentos de modificar a lei non tiveron éxito ata a data.
Palabras clave: Reforma local, autonomía local, goberno local.

Resumen: A partir de 2008, España se enfrentó a una profunda crisis económica y financiera a la que respondió con medidas de austeridad y una reforma constitucional en 2011 que enfatizó la estabilidad presupuestaria. La reforma local de 2013 se alineó con este objetivo y con la suficiencia financiera, reduciendo las competencias autonómicas y la autonomía local, aunque no abordó otras disfuncionalidades intergubernamentales. Diez años después, los objetivos financieros y de superávit se han cumplido y la gestión de las entidades locales ha experimentado una gran transformación en estos aspectos, a la vez

que se han incrementado los controles de las autoridades financieras. Los intentos de modificar la ley no han tenido éxito hasta la fecha.

Palabras clave: Reforma local, autonomía local, gobierno local.

Abstract: From 2008, Spain faced a deep economic and financial crisis, responding with austerity measures and a constitutional reform in 2011 that emphasized budgetary stability. The 2013 local reform aligned with this objective and financial sufficiency, reducing regional competencies and local autonomy, although it did not address other intergovernmental dysfunctions. Ten years later, financial, and surplus objectives have been met, and the management of local entities has undergone significant transformation in these aspects, accompanied by increased controls by financial authorities. Attempts to modify the law have been unsuccessful to date.

Key words: Local reform, local autonomy, local government.

SUMARIO: 1 As causas da reforma. 2 Algúns vellos problemas da Administración local. 3 O cambio de orientación política da Administración local. 4 Os obxectivos da reforma. 5 Os efectos da reforma. 6 A aplicación da reforma. 7 Os intentos de reforma posteriores. 8 Conclusións.

1 As causas da reforma

Na análise da tramitación da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sostibilidade da Administración local (LRSAL), atópanse interpretacións que, en ocasións, presentan certos nesgos ao abordar os seus obxectivos, sen ter en conta o contexto económico, financeiro, político e internacional no que se produciu. A miúdo tamén se pasa por alto a diversidade de posicións e intereses en xogo durante este proceso. Son precisamente estes factores os que explican que a maioría dos intentos previos de reformar a Lei reguladora das bases do réxime local (LRBRL) fracasasen. Durante a reforma de 2013, estes intereses exerceron unha forte presión para incluír as súas propostas, que en ocasións dificultaron significativamente a iniciativa. Máis recentemente, estes mesmos intereses foron determinantes na falta de avance na aprobación dos intentos de reforma local.

Durante o período abranguido entre 2008 e 2012, España viuse inmersa nunha profunda crise económica caracterizada pola elevada taxa de desemprego e a implementación de duras medidas de austeridade a partir de 2010. Estas medidas, pola súa vez, xeraron inestabilidade financeira e un mercado descontento na sociedade española. Os gobernos locais enfrontáronse a serios problemas de financiamento que repercutiron na prestación dos servizos municipais esenciais. Finalmente, prevalecía unha percepción negativa na opinión pública respecto ás administracións públicas.

A reforma do artigo 135 da Constitución española en 2011, a instancias da Unión Europea (UE) e que foi aprobada cun consenso moi elevado, estableceu a estabilidade orzamentaria e a suficiencia financeira como prioridades na actuación das administracións públicas. As medidas introducidas pola UE en decembro de 2011 obrigaron

España a reducir o déficit e garantir a sostibilidade das súas finanzas públicas¹. A consecuencia foron severos recortes do gasto público nas administracións españolas.

España quedou baixo un estrito control debido aos requirimentos establecidos pola Comisión Europea e que se reflectiron no Programa Nacional de Reformas iniciado en 2011. Na edición de 2012 incluíronse medidas para aclarar as competencias municipais, racionalizar a estrutura da Administración local e mellorar o sector público local en termos de eficiencia e financiamento sostible. Tamén prevía a unión de concellos en función do seu tamaño para mellorar a prestación de servizos públicos².

A partir de 2010, adoptáronse medidas efectivas de axuste como resposta á situación de crise. Coa chegada do Goberno Rajoy a finais de 2011, a política orzamentaria e financeira aliñouse coas directrices europeas e someteuse ao control permanente dos seus chamados «homes de negro».

O marco normativo no que se insire a LRSAL foi a Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira (LOEOSF), que tiña como obxectivo principal garantir a sostibilidade financeira das administracións públicas e fortalecer a estabilidade económica. A reforma da LRBRL tiña como principal obxectivo axustarse a esta lei.

Ademais da presión internacional e europea, o Tribunal de Contas español emitiu unha serie de recomendacións a través de informes de fiscalización do sector público local entre 2006 e 2009. Estas recomendacións, que se adoptaron con diversa intensidade na reforma local, incluíron requisitos de rendición de contas para acceder ás axudas públicas, iniciar expedientes disciplinarios contra as entidades locais que non presentasen contas e medidas para manter os servizos de control económico nos concellos que non contasen con recursos suficientes.

A crise económica e financeira e a necesidade de garantir a sostibilidade futura levaron a adoptar unha serie de medidas de apoio e control financeiro, endebemento, xestión de débeda e pagamento de provedores, tanto a nivel local como autonómico.

En definitiva, no ámbito local, a reforma centrouse na adaptación á LOEOSF, afectando principalmente á LRBRL e en menor medida á Lei de facendas locais. Non tivo como obxectivo unha reforma integral do réxime local, pero si impactou nas competencias das comunidades autónomas en canto aos límites da súa capacidade de regulación da autonomía local e ao mapa municipal. Tamén buscou garantir a sostibilidade futura das entidades locais. Os obxectivos financeiros lograronse nos dez anos de vixencia da LRSAL, segundo se pode constatar nas evidencias contables que mostran un claro superávit no conxunto das entidades locais³.

¹ DELGADO RAMOS, D., "Un balance constitucional de la estabilidad presupuestaria: la reforma del artículo 135 de la Constitución diez años después", Delgado Ramos, D. e Gordillo Pérez, L. (dirs.), *La reforma del artículo 135 de la Constitución diez años después*, Aranzadi, Pamplona, 2022, p. 92.

² O Programa de Estabilidade 2012-2015 revelou a grave situación financeira das corporacións locais. Máis de 2.700 delas presentaron plans de axuste a 10 anos para cumprir co Plan de Pagamento a Provedores do Goberno de España en 2012, abordando facturas non-pagadas por un total de máis de 28 mil millóns de euros. Estes plans xeraron un aforro de máis de 16 mil millóns de euros, segundo datos do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas.

³ FEMP, *Compromiso con la financiación local*, XII Pleno da FEMP, 2019.

2 Algúns vellos problemas da Administración local

Desde hai tempo véñense destacando os problemas pendentes da reforma local en España. Así, sinalouse a falta de planificación e o desaxuste dos gobernos locais no modelo autonómico español, o que xerou o sobredimensionamento e a duplicación das súas estruturas de goberno e administración. Ademais, sinalábase a necesidade de que exista unha colaboración máis efectiva entre as diferentes entidades territoriais para evitar duplicidades e solapamentos de competencias e garantir a sostibilidade das administracións públicas. Tamén se destacou que as comunidades autónomas reforzaron os seus elementos identitarios culturais e trataron de exercer un papel hexemónico no seu territorio, o que afectou negativamente ao desenvolvemento dos gobernos locais. Ademais, sinalouse a descoordinación e a fragmentación das políticas e as actuacións entre os diferentes niveis territoriais, así como o deficiente encaixe do Goberno local na estrutura da cooperación territorial⁴.

En canto ás reformas propostas, púxose énfase na importancia de lograr o consenso político e a necesidade de redactalas con claridade e coherencia técnica. Non obstante, existe unha falta de consenso en canto ao contido das reformas e a capacidade de levalas a cabo, especialmente aquelas que requirirían unha reforma constitucional. Neste contexto, suxeriuse analizar como mellorar a organización supramunicipal dentro do marco constitucional vixente. Tamén se mencionou a importancia de considerar as circunstancias históricas e económicas ao reformular a capacidade de actuación das administracións locais.

O actual modelo de relacións intergubernamentais en España é complexo e presenta diversas disfuncionalidades. Este tende a non ser de carácter cooperativo entre os diversos niveis de goberno e é dependente en gran medida do Estado e das comunidades autónomas. Ademais, ese modelo a miúdo baséase nas relacións financeiras ou orzamentarias e carece dunha planificación axeitada.

Unha das características máis destacadas do modelo español de relacións intergubernamentais é a súa natureza bifronte, o que significa que as relacións da Administración local se desenvolven e que dependen tanto da AXE como das comunidades autónomas. Porén, na práctica, isto a miúdo tradúcese en relacións excluíntes, xa que as comunidades autónomas e a AXE con frecuencia tenden a excluírse mutuamente nas súas relacións cos gobernos locais.

Este modelo presenta desafíos importantes, como a falta de rendición de contas e de transparencia, a administrativización das interaccións en lugar de que domine o enfoque político, a prevalencia das relacións financeiras e orzamentarias e a escasa coordinación e planificación. Ademais, a dobre dependencia sinalada, así como a falta de solidariedade e de colaboración consolidada contribúen á complexidade e debilidade do modelo.

⁴ DÍAZ LEMA, J.M., "El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?", *Anuario de Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012; ARENILLA SÁEZ, M., "Las posibilidades de mejora del Estado autonómico", Baño León, J.M. (coord.), *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Centro de Estudios Políticos e Constitucionais, Madrid, 2015.

Neste contexto, a Administración local en España fai fronte ao desafío do infra-municipalismo, cun gran número de pequenos concellos con recursos limitados e escasa capacidade para brindar servizos de calidade aos seus cidadáns. Isto xerou desigualdades na prestación de servizos públicos que poderían superarse fortalecendo a coordinación ou a cooperación entre os diferentes niveis de goberno.

Para abordar estes desafíos, cómpre reformular a repartición competencial, definir claramente as atribucións das distintas administracións públicas e promover a colaboración e a xestión participada. Ademais, necesítase unha maior articulación entre os poderes territoriais e unha maior implicación das comunidades autónomas na ordenación do territorio de acordo coas necesidades e os dereitos dos cidadáns.

A análise dos concellos en España entre 1993 e 2011 mostra unha clara diferenza entre aqueles cunha poboación superior a 20.000 habitantes e os concellos máis pequenos. Os primeiros, que representan o 5 % do total e albergan o 68 % da poboación, teñen unha maior autonomía financeira e flexibilidade para reducir o gasto. Tamén teñen unha maior capacidade fiscal e niveis de endebedamento máis altos. Os concellos restantes caracterízanse por unha menor autonomía financeira e unha maior rixidez nas súas estruturas de gasto. Teñen custos fixos máis altos relacionados co persoal e a débeda, pero menores niveis de endebedamento e de aforro. Esta situación aconsella que, para os concellos con poboación superior a 20.000 habitantes, se deben promover a redución do gasto a través da delegación de competencias con garantías financeiras asociadas e a avaliación. En canto aos concellos máis pequenos, recoméndase a xeración de economías de escala e o apoio a través de estruturas territoriais que optimicen a prestación dos servizos considerando as limitacións impostas pola dispersión da poboación⁵.

A uniformidade do réxime local en España, tanto en termos normativos como orzamentarios, prexudica especialmente os concellos máis pequenos. Estes carecen de recursos humanos, económicos e materiais, o que lles impide proporcionarlle servizos públicos eficientes á súa poboación. Ademais, a complexidade das regras de xestión e as limitacións financeiras obstaculizan a súa capacidade administrativa e financeira⁶. Deste xeito, os pequenos concellos vense obrigados a exercer unhas determinadas competencias e seguir as mesmas regras que os concellos máis grandes.

Hai que destacar os retos relacionados coas competencias impropias e a súa falta de cobertura xurídica e financeira⁷. Esta situación estaba nos fundamentos da LRSAL, polo que se orientou a tratar de abordar o problema das competencias impropias que xeraban conflitos entre os niveis autonómico e local, especialmente no ámbito dos servizos sociais. Non obstante, hai que sinalar que a lei non aborda algúns aspectos do problema dos gastos impropios, como o exercicio de competencias propias en

⁵ ROMERA JIMÉNEZ, O. e CUTRÍN DOMÍNGUEZ, M., "Comentarios a la reforma de la Administración local", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, n. 168, 2014.

⁶ ALMEIDA CERREDA, M., "Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, 2023, p. 61.

⁷ ALMEIDA CERREDA, M., "Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación", cit., p. 60; FONT I LLOVET, T. e GALÁN GALÁN, A., "La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?", *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, p. 31.

exceso en termos de cantidade ou calidade, o que pode comprometer a sostibilidade financeira dos concellos. Deste xeito, a norma prioriza a estabilidade orzamentaria pero non a eficiencia⁸.

As vías de financiamento non automáticas e incondicionadas seguen tendo un gran peso e contribúen a aumentar os custos estruturais das administracións españolas. Isto aconsella que se fortaleza o financiamento incondicionado e se incremente a súa capacidade administrativa e financeira, o que podería lograrse mediante un redimensionamento das súas obrigas, a adaptación das súas normas de funcionamento e un aumento no seu financiamento⁹.

Neste contexto, a delegación de competencias podería contribuír á racionalización competencial e financeira, sempre que vaia acompañada do financiamento axeitado e duradeiro para garantir que a entidade local poida exercer esas competencias eficazmente¹⁰.

Outro aspecto é o que se refire á necesidade de mellorar os controis de legalidade e a xestión económica no ámbito local, asegurando a calidade técnica e a independencia nestas funcións. Trátase con iso de garantir a transparencia e a legalidade na xestión dos recursos públicos locais¹¹.

O debate sobre as competencias e a organización das deputacións provinciais afróntase desde diversas perspectivas, destacando a importancia de eliminar duplicidades, mellorar a eficiencia e definir claramente o papel destas institucións no contexto da Administración local en España. No entanto, existen dúbidas sobre a súa aptitude para prestar servizos municipais debido á súa, en xeral, falta de capacidade organizativa, procedemental e de recursos humanos e materiais. Ademais, a representación política nestas institucións xera interrogantes en relación coa súa capacidade para asumir funcións de autoridade e servizos directos á cidadanía, aínda que hai numerosos exemplos que desmenten esta xeneralización. En calquera caso, parece necesario propor dun xeito serio a posibilidade de utilizar as deputacións como parte dun proceso de descentralización de competencias autonómicas. Finalmente, cómpre considerar se a existencia das comarcas e as deputacións, que realizan funcións similares en territorios reducidos, se xustifica en termos de eficiencia e gasto público¹².

A LRSAL trata de eliminar as duplicidades nas competencias locais, pero non logrou completamente os seus obxectivos. Ademais dos mecanismos normativos que establece a reforma, é importante a lealdade institucional entre as administracións

⁸ ARENILLA SÁEZ, M., PÉREZ GUERRERO, P. e ROMERA JIMÉNEZ, O., "El impacto de la reforma local española en los servicios sociales", Díaz Lema, J.M. (coord.), *Sostenibilidad financiera y Administración local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

⁹ CARBONELL PORRAS, E., "Las competencias locales diez años después de la LRSAL", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, 2023, p. 11.

¹⁰ DÍAZ LEMA, J.M., "Racionalización de las competencias locales", *Informe INAP*, 11 de abril de 2012, mimeografiado.

¹¹ AEPDA, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, *VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Alicante, 8 e 9 de febreiro de 2013.

¹² BARRERO RODRÍGUEZ, C., "De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución?", *Documentación Administrativa*, n. 6, 2019.

e o liderado das comunidades autónomas para evitar as duplicidades e os baleiros competenciais¹³.

3 O cambio de orientación política da Administración local

Uns anos antes da crise que comezou en 2008 víñase propondo unha reforma profunda da xestión pública nalgúns países, como en España. Resaltábase a necesidade de enfocarse na planificación e na análise das necesidades e prioridades sociais co fin de evitar ou reducir os recortes lineais en épocas de crise, xa que adoitan ter efectos negativos. Ademais, avogábase pola reorganización do gasto corrente, combater o gasto suentario e improductivo e revisar as transferencias correntes en forma de subvencións. Salientábase a importancia de volver á modestia na xestión pública e centrarse no valor do diñeiro público e a rendibilidade social. Tamén se sinalaba a necesidade de simplificar o panorama das administracións territoriais, acadando un novo acordo político sobre o modelo territorial. Suxeríase racionalizar os entes instrumentais e fomentar a colaboración coas empresas privadas e a sociedade. Todo isto enmarcábase nunha revisión profunda do público para lograr un Estado eficiente e responsable. Non obstante, non sería este o sentido das medidas adoptadas e impostas pola UE na crise de 2008. Isto levou a que no caso español se optase polas medidas de axuste fronte ás reformas estruturais. Estas medidas suprimíronse paulatinamente a partir de 2014 ata que se volveu ao *statu quo* anterior á crise.

Na LRSAL conflúen inicialmente a tendencia do axuste, que, ademais, fortalecía os instrumentos de control do Ministerio de Facenda, e a que se orientaba a articular mellor as competencias territoriais sobre a base dunha xestión cooperativa. En calquera caso, pretendíase garantir a estabilidade financeira e competencial, a autonomía orzamentaria e o fortalecemento das relacións entre as comunidades autónomas e os entes locais na ordenación de competencias e a protección dos dereitos dos cidadáns a longo prazo¹⁴.

Abandonada a idea dunha reforma constitucional por inviable, só cabía a posibilidade de reformar a lexislación local. A reforma supón un cambio esencial no «mapa xenético» do goberno local, que agora, tras a modificación do artigo 135 da Constitución, debe equilibrar a autonomía local coas demandas de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira¹⁵.

A xurisprudencia constitucional, mediante a STC 103/2013, sinalou que o Estado podería ampliar a regulación dun modelo municipal «común». Neste sentido, nas sentenzas constitucionais sobre a LRSAL, o tribunal mantivo que, aínda que se incrementaron os límites da regulación básica do Estado, persistía un espazo significativo

¹³ CARBONELL PORRAS, E., "Las competencias locales diez años después de la LRSAL", cit.; FONT I LLOVET, T. e GALÁN GALÁN, A., "La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?", cit.

¹⁴ ARENILLA SÁEZ, M., "Principios de la reforma local", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, n. extraordinario, 2014.

¹⁵ FONT I LLOVET, T. e GALÁN GALÁN, A., "La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?", cit., p. 19

para o desenvolvemento autonómico de políticas propias¹⁶. O resultado é a limitación da autonomía local e da capacidade reguladora das comunidades autónomas principalmente pola modificación do artigo 135 da Constitución, polo novo alcance dado ao 149.1.18 e a introdución dos principios de estabilidade orzamentaria e a sostibilidade financeira¹⁷.

A reforma conduce a unha reavaliación da actividade das administracións locais en España, onde os principios de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira inflúen ou determinan as súas accións e competencias¹⁸. Esta revisión alcanza á relación entre os concellos, especialmente os de menor poboación, e as súas deputacións provinciais e a coordinación dos servizos locais. Neste caso, o desexo de alcanzar economías de escala que permitisen unha maior eficiencia dos servizos públicos, ou simplemente a posibilidade da súa prestación, choca coa garantía da autonomía local. De aí que a súa efectividade dependa dos acordos políticos que alcancen os niveis gobernamentais subnacionais.

O retroceso na autonomía local alcanza ás limitacións e restricións introducidas pola LRSAL á capacidade das entidades locais para organizar os seus propios servizos. Así, condiciona a xestión por parte das entidades públicas empresariais ou das sociedades mercantís á demostración previa de que é máis sostible e eficiente que a xestión directa da entidade local ou dun organismo autónomo¹⁹.

Xunto a estes cambios de orientación xurisprudencial e xerenciais, atopamos os provenientes do discurso político. Non todos estes tiveron reflexo na reforma legal, aínda que algúns deles trataban de abrir espazos para unha maior coordinación e cooperación territorial. Así, no discurso do presidente do Goberno o 11 de xullo de 2012 no Congreso dos Deputados, xustifícase a reforma local na busca da austeridade, a eficiencia e a eliminación de duplicidades, seguindo o principio dunha «Administración, unha competencia». Sinalábase que a reforma pretendía delimitar as competencias, resolver os problemas de competencias impropias e fortalecer as deputacións provinciais para centralizar servizos. Ademais, desexábase robustecer o control das contas públicas locais, homoxeneizar e publicar as retribucións de alcaldes e concelleiros e reducir o número destes, así como diminuír ou eliminar as empresas públicas locais que xeren duplicidades e gastos ineficientes. É un discurso claramente aliñado cos requirimentos de axustes da Unión Europea e que se dirixía ás súas autoridades.

Este discurso complétase coa referencia do Consello de Ministros que aproba o Anteproxecto da reforma local o 13 de xullo de 2012. Ademais das ideas anteriores, entre outras, engádense a supresión das entidades locais menores; fortalecer o interventor municipal; traspasar competencias de mancomunidades ás deputacións

¹⁶ BAYONA ROCAMORA, A., "La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el Tribunal Constitucional. Comentarios a las primeras sentencias", *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n. 43 (Exemplar dedicado a: La remunicipalización de los servicios públicos locales), 2017.

¹⁷ FONT I LLOVET, T. e GALÁN GALÁN, A., "La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?", cit.

¹⁸ DÍAZ LEMA, J.M., "El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?", cit., p. 49

¹⁹ CARBONELL PORRAS, E., "Las competencias locales diez años después de la LRSAL", cit., p. 12.

provinciais; fomentar a agrupación de servizos para reducir os custos; establecer estándares para os servizos obrigatorios e limitar o número do persoal eventual.

En liña con este claro cambio de orientación na regulación local española, propúxose modificar a Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral. Aínda que se desbotou a súa tramitación a principios de 2013 debido á falta de consenso interno e externo, na exposición de motivos do Anteproxecto de lei de xullo de 2012, insistíase na crise económica como razón para a redución do número de concelleiros, ademais de achegar o argumento de que existía unha representación desproporcionada nos concellos pequenos.

Na actualidade persiste este cambio de orientación establecido na LRSAL. Este conséntase no control permanente da xestión financeira e orzamentaria das entidades locais polo Ministerio de Facenda ou as autoridades equivalentes das comunidades autónomas e no seu sometemento efectivo aos principios establecidos no artigo 135 da Constitución, que se concretan na LOEOSF e se articulan para o ámbito local pola LRSAL. O resultado é dun avultado superávit que serviu para saldar o déficit do resto das administracións públicas españolas nas contas que debe render España ante as autoridades europeas²⁰.

En 2019, cun novo Goberno, trátase de reverter esta orientación mediante o *Anteproxecto de lei de modificación da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, para a recuperación da autonomía local*. Na súa exposición de motivos, proclámase que o seu obxectivo prioritario e urxente é a reforma da LRBRL «co fin de lles reintegrar aos concellos a súa plena capacidade de decisión política e, en suma, da autonomía local necesaria para satisfacer axeitadamente a prestación dos servizos públicos locais e as demandas e necesidades dos seus cidadáns, e iso sen prexuízo de continuar traballando nunha reforma global e de alcance da LRBRL, que adecúe esta aos novos parámetros políticos, xurídicos e sociais existentes no noso país».

Este obxectivo acompañábase, entre outras medidas, con que os concellos puidesen deseñar políticas públicas propias; potenciar o autogoberno local; fortalecer a función representativa dos cargos electos locais e o acceso á información pública; incorporar proxectos de novos programas de gasto; e ampliar as competencias locais. É significativo sinalar que na exposición de motivos se recoñece «a favorable evolución do conxunto do subsector local» en materia de cumprimento dos obxectivos de estabilidade orzamentaria, de forma continuada e sostida no tempo», o que permitiría a conveniencia ou necesidade de «flexibilizar e abrir o réxime dos investimentos financeiramente sostibles».

Como é sabido, a proposta non saíu adiante. Púxose de manifesto unha vez máis que a reforma local concita posicións moi diversas e que normalmente o seu éxito depende máis dun forte liderado político ou do impulso exterior, normal da UE, que da negociación entre os numerosos actores que interveñen nela.

²⁰ FEMP, *Compromiso con la financiación local*, cit.

4 Os obxectivos da reforma

Os numerosos actores intervinientes no proceso de reforma local tiñan os seus propios obxectivos que loxicamente non alcanzaron dun xeito pleno. Non obstante, un mérito da reforma foi concitar importantes puntos de encontro e acordo entre todos eles que, finalmente, fixeron posible a reforma e que se manteña na actualidade. Isto sucedera antes en 1999 e 2003. En 2013, o contexto de crise económica e financeira e a presión europea foron decisivos para alcanzar o éxito nunha reforma que, a diferenza das sinaladas, limitaba a autonomía local.

Os borradores iniciais elaborados polo Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) desde maio de 2012 partían de promover unha maior cooperación, eficiencia e claridade na distribución de competencias e responsabilidades entre os diferentes niveis de goberno en España. O obxectivo era mellorar as condicións de vida dos cidadáns e o desenvolvemento da sociedade e das empresas. Para iso, era preciso revisar e adaptar o sistema competencial dos concellos e as provincias para que fose máis flexible e se axustase á diversidade das realidades territoriais. Isto implicaba promover un diálogo efectivo entre as comunidades autónomas, as provincias e os concellos, buscando un enfoque máis integrado e cooperativo na prestación de servizos públicos, aínda que se era consciente de que isto non se podía impor nun texto legal.

Un dos aspectos clave foi fomentar o traspaso, a delegación ou a sinatura de convenios estables de competencias principalmente desde as comunidades autónomas cara aos entes locais. Isto debería contribuír a unha distribución máis equitativa do poder político e a unha maior eficiencia na prestación de servizos. Facíase fincapé na importancia de garantir a claridade na asignación de responsabilidades dos gobernos locais, especialmente os municipais, e no financiamento adecuado cando se producise a ampliación das súas competencias. Isto lograríase mediante unha dotación orzamentaria completa e estable por un período mínimo de cinco anos cando se delegasen competencias desde o nivel estatal ou autonómico ou a través de convenios, garantindo así a estabilidade na prestación de servizos aos cidadáns.

A reforma introduciu unha xerarquía competencial no ámbito municipal ligada á sostibilidade financeira e a estabilidade orzamentaria e outros requisitos como o pronto pagamento aos provedores. Así, a lei establece unha xerarquía entre competencias obrigatorias e non obrigatorias. Só as competencias non obrigatorias, incluíndo as relacionadas coa actividade económica e as realizadas polas entidades instrumentais, poden abordarse se as competencias obrigatorias contan con garantías de sostibilidade financeira e estabilidade orzamentaria. Isto leva consigo a coordinación coas comunidades autónomas para definir a gama de servizos non obrigatorios, en particular no ámbito dos servizos sociais. No caso dos concellos de menor tamaño, a colaboración coas deputacións provinciais e as comunidades autónomas é fundamental para garantir a sostibilidade e a prestación dos servizos básicos, así como unha mellor planificación territorial tanto para os servizos obrigatorios como para os non obrigatorios.

A colaboración, a cooperación e a coordinación entre as diferentes administracións públicas son elementos clave neste enfoque. É esencial que a Administración máis directamente relacionada cunha competencia asuma o liderado entre as administracións que comparten responsabilidades sobre a mesma materia, aplicando o principio de subsidiariedade xunto co de capacidade de xestión. A visión anterior aparelaba a necesidade de redefinir o papel das provincias, ampliando as súas competencias para executar tarefas atribuídas ás comunidades autónomas e aos concellos máis pequenos. Está claro que, se non existe vontade de establecer un diálogo sobre os servizos que deben recibir os cidadáns, como o reflectiron varias comunidades nos seus textos legais de «adaptación» á LRSAL, pouco ou nada se pode facer desde a lexislación básica do Estado.

Outro obxectivo inicial da reforma foi destacar a importancia da rendición de contas aos cidadáns. A transparencia na xestión e a claridade nas retribucións dos dirixentes e empregados públicos son elementos esenciais para fortalecer a confianza entre a Administración local e a comunidade á que serve. A isto hai que engadir a introdución, primeiro, do custo estándar e, finalmente, no texto legal do custo efectivo, que ten un significativo impacto no fortalecemento democrático da xestión pública local. As fortes resistencias á súa implantación evidencian a cultura política e administrativa dominante no noso país.

Os aspectos anteriores mostran que as cuestións esenciais da reforma local non son principalmente de natureza xurídica, sendo moi importante, senón política. Trátase de reordenar a distribución do poder do Estado no territorio, tanto no seu conxunto como no ámbito autonómico e local. Isto leva consigo unha revisión profunda do modelo competencial e financeiro mediante a adopción de pactos políticos. De non se facer así, cada intento de reforma rematará, as poucas veces que se concrete, no mantemento da situación existente introducindo pequenas variacións. A repartición competencial entre o Estado e as comunidades autónomas a partir da Constitución de 1978 determina o marco real de competencias dos entes locais e o seu financiamento. Esta situación corrixiuse parcialmente no caso das illas, pero a tramitación da LRSAL mostrou a capacidade de veto que teñen as comunidades autónomas na reforma local. Polo tanto, requírese unha reflexión real que contemple todos os elementos que interveñen na distribución do poder no territorio. Finalmente, parece un tanto arriscado que se vinculouse o futuro do financiamento local ao autonómico, posto que o peso e a complexidade deste é incomparable co local e que o sistema de financiamento autonómico se mantén prorrogado desde 2014. As causas desta prórroga están entre as que impiden avanzar cara a un novo modelo territorial de servizos públicos.

5 Os efectos da reforma

Podería existir certo acordo sobre os efectos da reforma en que produciu impactos significativos no gasto e a estabilidade financeira, pero non logrou unha reordenación substancial das competencias municipais. Xa se sinalou que principalmente isto foi debido a que non se produciu un diálogo entre as comunidades autónomas e os seus

Regap



ESTUDIOS

entes locais como trataba de inducirse na reforma, o que levou a manter o *statu quo* nas normas que aprobaron as comunidades autónomas tras a entrada en vigor da LRSAL.

Entre os efectos da reforma de 2013 hai que sinalar que estableceu, como se sinalou, unha xerarquía entre as competencias obrigatorias e as non obrigatorias, ademais de reforzar as competencias de coordinación das deputacións provinciais e entidades equivalentes en concellos con menos de 20.000 habitantes²¹. En calquera caso, non cabe dúbida de que a reforma tivo un impacto relevante no gasto local e no cumprimento dos obxectivos de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira²².

A reforma limitou a capacidade de actuación das entidades locais en determinadas competencias que foran propias, ademais de requirir informes vinculantes doutras administracións para exercer competencias «impropias», o que debilita a autonomía local e o exercicio libre de competencias locais²³. A isto hai que engadir a prohibición da asunción de competencias a todas as entidades locais que non estean atribuídas na lei e para as que non contén co financiamento axeitado²⁴. Potencialmente, a competencia máis afectada polo novo marco regulatorio serían os servizos sociais, xa que representaron entre 2003 e 2011 o 42 % do gasto impropio total, aínda que a efectividade da reforma se demora ata o establecemento do novo marco de financiamento autonómico e local. Non obstante, a reforma non abordou o exercicio das competencias propias a un nivel superior ao desexable en termos de cantidade ou calidade no ámbito das competencias propias, a pesar de que, como se constatou, este feito pode ameazar a sostibilidade financeira futura dos concellos. A obriga establecida de calcular, comunicar e publicar o custo real dos servizos proporcionados non parece ser suficiente para conxurar esa ameaza. Deste xeito, a normativa priorizar a estabilidade orzamentaria, pero non necesariamente a eficiencia²⁵.

A reforma non se limita a cambios normativos precisos, senón que afecta ao sistema de goberno local no seu conxunto e ao papel do lexislador estatal, que se ve ampliado. Sobre esta cuestión, a lei utiliza o termo «Administración local» en lugar de «Goberno local»²⁶. Este aspecto non é meramente nominal, senón que debe entenderse como un acto declarativo de orientación da reforma.

A LRSAL reduce o poder das comunidades autónomas nas materias recollidas no artigo 25.2, na definición do mapa municipal, nos cambios nos límites dos concellos, na creación de novos concellos e a súa fusión, así como na regulación das entidades de ámbito territorial inferior ao concello (EATIC), que as converte en entidades desconcentradas deste. O Tribunal Constitucional aceptou que a competencia estatal

²¹ ARENILLA SÁEZ, M., "El nuevo sistema de competencias locales", Santamaría Pastor, J.A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

²² CARBONELL PORRAS, E., "Las competencias locales diez años después de la LRSAL", cit., p. 9.

²³ BAYONA ROCAMORA, A., "La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el Tribunal Constitucional. Comentarios a las primeras sentencias", cit., p. 295.

²⁴ FONT I LLOVET, T. e GALÁN GALÁN, A., "La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?", cit., p. 32.

²⁵ ARENILLA SÁEZ, M., PÉREZ GUERRERO, P. e ROMERA JIMÉNEZ, O., "El impacto de la reforma local española en los servicios sociales", cit.

²⁶ FONT I LLOVET, T. e GALÁN GALÁN, A., "La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?", cit., pp. 19-20.

básica fixe novos límites para a creación de concellos, establecendo un mínimo de 5.000 habitantes, co fin de asegurar a súa viabilidade económica²⁷.

Por outra banda, os esforzos que se fixeron para reducir as entidades instrumentais das administracións públicas acadaron amplamente os obxectivos establecidos. Isto sucedeu tanto en caso das comunidades autónomas como nas entidades locais²⁸.

A cuestión das deputacións provinciais suscita todo tipo de controversias que derivan moitas veces da posición que se adopte sobre a súa existencia. Unha vez que non parece posible unha reforma constitucional que revise esta, trátase de optimizar a súa función en relación coa garantía dos servizos que prestan os pequenos concellos, así como de evitar que se orienten a uns indeterminados intereses peculiares da provincia. Non obstante, o modelo descansa en boa medida sobre a vontade de impulsar a xestión conxunta de servizos deses pequenos concellos efectuada por estes e pola deputación provincial co fin de lograr unha maior eficiencia. Para iso sería necesaria unha forte iniciativa política na que debería participar ou liderar cada comunidade autónoma.

A intervención das deputacións provinciais cando os custos dos servizos dos concellos de menos de 20.000 habitantes superen os servizos coordinados polas deputacións foi avalada polo Tribunal Constitucional. Esta actuación poden facela elas de forma directa ou mediante fórmulas de xestión compartida a través da planificación. O obxectivo é lograr unha xestión máis eficiente que reduza os gastos. Ademais, se as deputacións provinciais determinan que os gastos reais dos servizos proporcionados polos concellos son máis altos que os servizos coordinados ou subministrados por elas, deberán incorporar ao plan provincial de cooperación ás obras e servizos de competencia municipal métodos de prestación unificada ou supramunicipal co fin de reducir os gastos reais. Esta intervención provincial tamén foi validada polo alto tribunal²⁹.

Malia o ton negativo dunha parte da literatura académica sobre a LRSAL, atopamos varios aspectos que se sinalan como positivos. Así, salientase o seu fomento da iniciativa privada, que se ve reflectido na obrigatoriedade de considerar o impacto no mercado e a competencia tanto na xestión de servizos públicos en réxime de monopolio como no exercicio de actividades económicas locais³⁰.

No que atinxe á xestión dos servizos públicos locais, valórase positivamente o establecemento dun procedemento xustificativo baseado en criterios que promoven a sostibilidade e a eficiencia, ao mesmo tempo que establece unha orde de prioridade entre as diferentes formas de xestión dos servizos públicos, preferíndose a xestión directa. Así, introdúcese unha serie de criterios que restrinxen a discrecionalidade

²⁷ BAYONA ROCAMORA, A., "La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el Tribunal Constitucional. Comentarios a las primeras sentencias", cit., pp. 288 e ss.

²⁸ VIDAL PRADO, C. e DELGADO RAMOS, D., "La reforma de las Administraciones Públicas y el Estado Social en la crisis económica (2012-2015)", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 17, 2017, p. 51.

²⁹ BAYONA ROCAMORA, A., "La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el Tribunal Constitucional. Comentarios a las primeras sentencias", cit., pp. 301 e 302.

³⁰ CARBONELL PORRAS, E., "Las competencias locales diez años después de la LRSAL", cit., p. 31; MONTOYA MARTÍN, E., "Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, 2023, pp. 41 e 57.

da Administración minimizando a súa liberdade de elección. Esta liberdade vese máis restrinxida polo artigo 107.3 da Lei de réxime xurídico do sector público, ao establecer que as entidades públicas empresariais se financiarán maioritariamente a través de ingresos xerados no mercado, a menos que cumpran cos requisitos para seren consideradas como un «medio propio personificado» segundo o disposto na Lei de contratos do sector público³¹.

Ademais, o Tribunal de Contas observou que algunhas entidades locais utilizan a regulación destinada ao cálculo do custo efectivo dos servizos, segundo o artigo 116 ter, para completar a memoria que acompaña a conta xeral na que se detallan os obxectivos programados³².

Polo que respecta á regulación das competencias delegadas, a reforma fortalece un punto débil na delegación, que consiste en asegurar que esta se leve a cabo en condicións que non prexudiquen os recursos e medios locais e que a súa aplicación estea avalada por unha planificación axeitada e encamiñada á mellora da xestión pública³³.

6 A aplicación da reforma

Xa se insistiu en que unha parte significativa da reforma local, que non está ligada aos aspectos de control financeiro e orzamentario, descansa sobre a vontade das entidades territoriais en establecer unha forma de xestión cooperativa sobre os servizos públicos. Isto choca cunha cultura político-administrativa baseada na delimitación precisa de competencias e na litixiosidade en caso de discrepancia. Segue sen considerarse suficientemente que as políticas públicas son únicas, igual que os seus destinatarios, e que as súas fases están repartidas entre diversos responsables públicos que deben colaborar para que o resultado sexa o mellor posible para o cidadán. No seu lugar adóitanse crear numerosos organismos en todos os niveis gobernamentais, que están máis preocupados por defender o seu ámbito competencial que por chegar a acordos ou integrarse.

Desde un primeiro momento, o Ministerio de Facenda e Administracións Públicas (MINFAP) foi consciente de que a LRSAL formulaba unha serie de cuestións problemáticas que comezaba polo lema dunha «Administración, unha competencia». Tras a entrada en vigor da lei, os concellos debían iniciar un proceso de axuste ao novo modelo de competencias, co obxectivo de eliminar as «competencias impropias». Isto supuña que debían enfocarse en exercer unicamente aquelas competencias para as cales estean debidamente autorizados e para as que conten con garantías financeiras para a súa sostibilidade. Co fin de facilitar e homoxeneizar a interpretación da LRSAL, o MINFAP emitiu unha serie de notas a partir da entrada en vigor da lei. Vanse seleccionar a continuación algúns aspectos delas.

³¹ MONTOYA MARTÍN, E., "Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL", cit., p. 46.

³² MONTOYA MARTÍN, E., "Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL", cit., p. 55.

³³ BAYONA ROCAMORA, A., "La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el Tribunal Constitucional. Comentarios a las primeras sentencias", cit., p. 298.

Polo que respecta ás competencias distintas das propias ou das atribuídas por delegación, a interpretación inicial do MINFAP foi que debían tratarse como novas competencias. Por iso debían avaliarse segundo os termos do artigo 7.4 para determinar se o concello podería exercelas ou non. Esta interpretación non foi admitida polas comunidades autónomas que lexislaron para que os concellos seguisen exercendo esas competencias sen cumprir cos requisitos dese artigo.

Tamén suscitou dúbidas a garantía de financiamento das competencias delegadas e dos convenios de colaboración. As leis autonómicas que se aprobaron só cobren as delegacións, pero non os convenios.

No referente á función de coordinación das deputacións provinciais respecto aos servizos mínimos do artigo 26.2, xurdiron dúbidas sobre se era necesaria a conformidade municipal. Á marxe do pronunciamento posterior do Tribunal Constitucional a favor da coordinación, o MINFAP, de acordo coa FEMP, optou por suxerir que a actuación da deputación se suxeitase á aprobación do concello, como propuxo no seu momento o Consello de Estado. Derivado desta cuestión, varios concellos formularon se debían seguir prestando servizos debido á falta dunha proposta de coordinación por parte da deputación provincial. O criterio do MINFAP foi o de que, ao tratarse de servizos mínimos obrigatorios municipais, os concellos deberían continuar proporcionándoos.

A LRSAL reforza o papel das deputacións provinciais na coordinación e a cooperación cos concellos para prestar os servizos públicos. Así, determina que esas entidades teñen a obriga de proporcionar servizos de recollida de residuos en concellos con menos de 5.000 habitantes se estes non os ofrecen, así como os servizos de prevención e extinción de incendios en concellos con menos de 20.000 habitantes se non os brindan. Estas son competencias propias das deputacións e exércense se os concellos non as proporcionan.

No relativo ao custo efectivo dos servizos, a súa regulación estableceuse na Orde FAP/2075/2014, do 6 de novembro, pola que se establecen os criterios de cálculo do custo efectivo dos servizos prestados polas entidades locais e na Resolución do 23 de xuño de 2015, da Secretaría Xeral de Coordinación Autonómica e Local. Na actualidade, os custos das entidades locais están publicados na páxina do Ministerio de Facenda e Función Pública, aínda que os seus datos non están, en xeral, actualizados nin tampouco están validados polo ministerio.

Tras a entrada en vigor da lei, as comunidades autónomas ditaron unha variada normativa de urxencia, desenvolvemento, adaptación ou aclaración á LRSAL. A resposta do MINFAP foi iniciar en moitos casos o procedemento previsto no artigo 33.2 da Lei orgánica do Tribunal Constitucional e manter reunións cos grupos de traballo correspondentes; noutros casos, remitíronse cartas de cooperación e requirimentos previos á aplicación do artigo 44.1 da Lei da xurisdición contencioso-administrativa. Emporiso, a vontade política naquel momento, unha vez que se constatou que se estaban a cumprir os obxectivos de suficiencia financeira e de estabilidade orzamentaria, non foi empregar a vía contenciosa por parte do Goberno.

Regap



ESTUDIOS

7 Os intentos de reforma posteriores

A oposición á lei foi moi ampla e púxose de manifesto dun xeito evidente nos recursos presentados. O máis salientable foi o interposto polo Concello de Barcelona e 2.392 concellos que fixeron uso por primeira vez da posibilidade que ofrecía a Lei orgánica 7/1999, do 21 de abril, de presentar ante o Tribunal Constitucional un conflito en defensa da autonomía local. A este seguíronlle varios recursos das comunidades autónomas ante o Tribunal Constitucional. O certo é que as sentenzas non desvirtuaron os aspectos esenciais nin a orientación da LRSAL.

A elección dun novo presidente da FEMP tras as eleccións locais de 2015 marcou o inicio dunha postura belixerante contra a lei. Aínda que se expresou a idea de que se suspendera a súa aplicación ata que se acordase un novo financiamento autonómico, os mecanismos de control financeiro e orzamentario, xunto coa maioría das súas disposicións, permaneceron intactos ata a data.

Desde entón propúxose a reorganización da prestación de servizos locais; a adecuación das competencias municipais, a estrutura organizativa e un réxime de funcionamento acordos coas diferentes dimensións e competencias; e mellorar a calidade técnica da lei, así como definir o papel das deputacións, especialmente en relación cos concellos máis pequenos³⁴.

No ano 2020, incluíuse no Plan Anual Normativo do Goberno de España a aprobación dunha Lei de modificación da LRBRL para a recuperación da autonomía local, co obxectivo de establecer un estatuto básico para concellos pequenos e manter a calidade democrática e a provisión de servizos públicos de calidade en todo o territorio³⁵. Chegouse a redactar un Anteproxecto de lei de modificación da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, para a recuperación da autonomía local e a memoria de impacto normativo correspondente. A iniciativa abandonouse ao longo de 2022.

En xaneiro de 2022, a ministra de Política Territorial, nunha intervención no Senado, anunciou a aprobación dun Estatuto Básico dos Concellos de Menor Poboación que se enmarcaba na *Estratexia Nacional fronte ao Reto Demográfico*. Os obxectivos eran garantir «a igualdade de oportunidades para todos os cidadáns e cidadás vivan onde vivan». Non obstante, tamén se renunciou a esta iniciativa durante ese ano.

Na exposición de motivos do anteproxecto de reforma da LRBRL sinálase: «a favorable evolución do conxunto do subsector local en materia de cumprimento dos obxectivos de estabilidade orzamentaria, de forma continuada e sostida no tempo». A continuación, afirma que esta situación permitiría a conveniencia ou necesidade de «flexibilizar e abrir o réxime dos investimentos financeiramente sostibles».

³⁴ BARRERO RODRÍGUEZ, C., "De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución?", cit., pp. 84 e ss.; BARRERO RODRÍGUEZ, C., "Presentación", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, 2023, p. 7; CARBONELL PORRAS, E., "Las competencias locales diez años después de la LRSAL", cit., p. 9; ALMEIDA CERREDA, M., "Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación", cit., p. 61.

³⁵ ALMEIDA CERREDA, M., "Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación", cit., p. 61.

Deste xeito, recoñécese o significativo impacto da modificación da regulación local efectuada a partir de 2012.

As iniciativas públicas son o resultado da interacción de diversos intereses e actores que operaron nun momento e contexto específicos, desempeñando roles diferentes e ás veces diverxentes. Na reforma de 2013, as autoridades e organismos da Unión Europea promoveron e supervisaron os axustes e as reformas que se efectuaron. Existía, polo tanto, unha clara necesidade de axustar a lexislación local e dar resposta urxente e efectiva á grave crise económica e financeira. Este impulso, ou outro de similar intensidade, non se atopa nos intentos de reforma local anteriores, nin tampouco nos máis recentes que se acaban de sinalar.

Os actores clave implicados nas políticas públicas inclúen o goberno, as entidades subnacionais, os partidos políticos, os grupos de interese, os cidadáns, os expertos e académicos, os medios de comunicación, a burocracia e os organismos de control. Cada un deles posúe as súas propias preferencias, obxectivos e recursos³⁶. É importante salientar que o resultado da lexislación é máis unha consecuencia da combinación de intereses que operan nun momento e contexto específicos que o resultado dun «lexislador» anónimo. Se se reorganizan eses intereses e actores nun momento e contexto diferentes, é probable que se obteña un resultado distinto, como vemos que ocorreu nas iniciativas de reforma local desde 1985.

8 Conclusións

Entre 2008 e 2012, España enfrontouse a unha grave crise económica con altas taxas de desemprego que abordou con duras medidas de austeridade. A reforma do artigo 135 da Constitución en 2011, a instancias da Unión Europea, priorizou a estabilidade orzamentaria e a suficiencia financeira. O país quedou baixo o estricto control da Comisión Europea, que se viu reflectido nos sucesivos programas nacionais de reformas. No de 2012 incluíuse a reforma local. Esta orientouse principalmente a adaptarse á LOEFSF aprobada ese ano garantindo a sostibilidade das entidades locais, sen buscar unha reforma integral do réxime local pero afectando ás competencias autonómicas. Dez anos despois pódese afirmar que as metas financeiras da LRSAL se cumpriron, como evidencia o amplo superávit do conxunto das entidades locais.

No ámbito local, persisten problemas non resoltos, como o desaxuste dos gobernos locais no modelo autonómico. Ademais, o modelo de relacións intergubernamentais locais é complexo e a miúdo non cooperativo, así como dependente do Estado e das comunidades autónomas. Neste modelo, dominan as relacións financeiras ou orzamentarias e carece dunha planificación axeitada. A isto hai que engadir desafíos como a falta de rendición de contas e a administrativización das relacións, en lugar de predominar o enfoque político. Ademais, o goberno local enfróntase ao reto do inframunicipalismo. Isto xerou desigualdades significativas na prestación de servizos públicos. Todo iso contribúe á complexidade e debilidade do sistema local.

³⁶ DENTE, B. e SUBIRATS HUMET, J., *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2014, p. 77.

Para afrontar estes desafíos, é necesario repensar a distribución de competencias, establecer de xeito inequívoco as responsabilidades das diversas entidades públicas e fomentar e alcanzar a colaboración e a xestión cooperativa. Tamén se require unha maior coordinación entre os niveis de goberno e un maior compromiso das comunidades autónomas na planificación territorial, co fin de satisfacer as necesidades e de garantir dun xeito efectivo os dereitos dos cidadáns.

As fontes de financiamento non automáticas e incondicionadas seguen sendo moi significativas, o que fai que se incrementen os custos estruturais e de xestión das administracións españolas, así como a ineficiencia. Cómpre fortalecer o financiamento incondicionado e mellorar a súa capacidade administrativa e financeira mediante a adaptación das normas, o aumento do financiamento, unha revisión das obrigas e o incremento da transparencia e a rendición de contas. A delegación de competencias pode ser unha vía para a racionalización dos recursos, sempre que se acompañe dun financiamento axeitado para garantir unha execución eficaz.

O papel das deputacións provinciais segue sendo controvertido ao dubidarse da súa capacidade institucional e da asunción de funcións de autoridade e de servizos directos á cidadanía, aínda que hai numerosos exemplos que desmenten esta xeneralización. Ademais, cuestiónase a existencia de deputacións e de comarcas realizando funcións similares.

A LRSAL oríentase a eliminar as duplicidades nas competencias locais. Isto debe lograrse, ademais de empregando os mecanismos normativos que contén, fomentando e practicando a lealdade institucional entre os diversos poderes territoriais, así como o liderado territorial das comunidades autónomas para evitar duplicidades e lagoas.

Na nova lei fusionáronse dúas tendencias iniciais: unha orientada cara ao axuste fiscal que fortalecía os mecanismos de control do Ministerio de Facenda e outra que buscaba mellorar a xestión colaborativa das competencias territoriais. O obxectivo principal desa fusión era garantir a estabilidade financeira e competencial, promover a autonomía orzamentaria e fortalecer as relacións entre as comunidades autónomas e os entes locais para a ordenación das competencias e a protección a longo prazo dos dereitos dos cidadáns.

O cambio de orientación respecto á autonomía local vese avalado no esencial polo Tribunal Constitucional ao establecer que o Estado podía ampliar a regulación dun modelo municipal común, xa que isto aínda lles permitía ás comunidades autónomas desenvolver as súas propias políticas. O resultado é a restrición da autonomía local e da capacidade reguladora das comunidades autónomas respecto ao modelo de 1985. O axuste da autonomía alcanza, por exemplo, a xestión por parte das entidades públicas empresariais e as sociedades mercantís; e as relacións dos concellos coas súas deputacións provinciais.

A nova orientación política da regulación local plásmase nos discursos políticos que, pola súa vez, se alían cos requirimentos da Unión Europea e que chegan mesmo a cuestionarse reformar a lei electoral para reducir o número de concelleiros, cuestión que non se levou a cabo. Hoxe en día, mantense o cambio de orientación

establecido en 2013, evidenciado polo efectivo control financeiro e orzamentario das entidades locais polo Ministerio de Facenda e as autoridades autonómicas. O resultado é un superávit significativo que se utilizou para compensar o déficit doutras administracións públicas. Os intentos de reverter a LRSAL co novo Goberno a partir de 2018 non tiveron éxito.

Os primeiros borradores elaborados polo INAP pretendían mellorar a cooperación, a eficiencia e a claridade na distribución de competencias e responsabilidades entre os diferentes niveis de goberno en España. O obxectivo era adaptar o sistema competencial dos concellos e as provincias para que fose máis flexible e se axustase á diversidade de realidades territoriais. Isto requiría promover un diálogo efectivo entre as comunidades autónomas, as provincias e os concellos para lograr un enfoque máis integrado e cooperativo na prestación de servizos públicos, aínda que se recoñecía que isto non se podía impor nun texto legal.

Un aspecto ben valorado da reforma local foi a obriga de financiar plenamente e durante cinco anos as delegacións ou convenios nos que interviñesen os entes locais. Non obstante, algunhas comunidades autónomas, nas normas que aprobaron tras a LRSAL, limitaron a súa aplicación só ás delegacións.

A reforma estableceu unha xerarquía de competencias no ámbito municipal, baseada na sostibilidade financeira e a estabilidade orzamentaria. Só as competencias non obrigatorias, que inclúen a actividade económica e as realizadas polas entidades instrumentais, poden abordarse se as competencias obrigatorias cumpren cos requisitos de sostibilidade financeira e de estabilidade orzamentaria. Isto supón activar a colaboración, a cooperación e a coordinación entre as distintas administracións e implica repensar o rol das provincias, ampliando as súas competencias para asumir tarefas atribuídas ás comunidades autónomas e aos concellos máis pequenos. Non obstante, se non existe vontade para dialogar sobre os servizos destinados aos cidadáns, como algunhas comunidades demostraron nas súas lexislacións de «adaptación» a LRSAL, a lexislación estatal básica ten claras limitacións para lograr eses obxectivos.

A reforma tiña tamén como finalidade promover a rendición de contas, a transparencia na xestión e a claridade nas retribucións dos empregados e responsables públicos para fortalecer a confianza nos gobernos locais. Ademais, introduciuse o custo efectivo dos servizos coa finalidade de favorecer o fortalecemento democrático da xestión pública local. A evidente oposición á súa implementación pon de manifesto a cultura política e administrativa española. Isto débenos facer pensar que os aspectos esenciais da reforma local non son principalmente de natureza xurídica, sendo moi importantes, senón política. Por iso, cómpre unha análise profunda que considere todos os factores relacionados coa distribución do poder no territorio. Finalmente, asociar o futuro do financiamento local ao autonómico parece arriscado. A prórroga do sistema de financiamento autonómico desde 2014 evidencia a gran dificultade para avanzar cara a un novo modelo territorial de servizos públicos.

Os efectos da reforma pódense concretar, entre outros, na estabilidade orzamentaria e a sostibilidade financeira; o establecemento dunha xerarquía das competencias;

Regap



ESTUDIOS

o reforzamento das competencias de coordinación das deputacións provinciais; a asunción por estas, en determinadas condicións, dos servizos dos concellos de menos de 20.000 habitantes; a introdución do custo efectivo dos servizos; a redución do poder das comunidades autónomas na definición do mapa municipal; a diminución significativa do número das entidades instrumentais; o fomento da iniciativa privada no ámbito local; a preferencia da xestión directa; unha mellor xustificación da conta xeral mediante o emprego do custo efectivo dos servizos; e a mellora das condicións nas que se efectúan os convenios e as delegacións.

Persiste a falta de recoñecemento da unicidade das políticas públicas e dos seus beneficiarios, o que levou á creación de numerosos organismos, que están máis enfocados a protexer as súas áreas de competencia que a colaborar ou integrarse para ofrecer un mellor rendemento e unha maior eficiencia.

Desde que a lei entrou en vigor, o MINFAP emitiu unha serie de notas aclaratorias sobre, entre outros, os seguintes aspectos: as competencias distintas das propias ou das atribuídas por delegación; a conformidade municipal para aceptar a coordinación das deputacións nos servizos mínimos do artigo 26.2; e o financiamento das competencias delegadas e dos convenios. A interpretación dada, as leis autonómicas aprobadas e a inacción do MINFAP nalgúns casos de incumprimento fixeron que predomine nestes aspectos e outros conexos o *statu quo* anterior.

A potencialidade do emprego do custo efectivo dos servizos para transformar a xestión local e fomentar a transparencia e a rendición de contas apenas foi empregada. De novo impúxose a cultura político-administrativa tradicional.

As diversas sentenzas do Tribunal Constitucional en contestación aos recursos interpostos pola aprobación da LRSAL non desvirtuaron a súa orientación nin os seus aspectos esenciais. Os cambios políticos producidos, primeiro na FEMP en 2015 e logo no Goberno de España en 2018 non lograron modificar a reforma de 2013, a pesar de que se tramitou un anteproxecto de lei para tal efecto. Tamén fracasou o intento de aprobar en 2022 un Estatuto Básico dos Concellos de Menor Poboación. É significativo sinalar, para os efectos de comprobar a eficacia da LRSAL, que na exposición de motivos do citado anteproxecto de lei se recoñecía o «cumprimento dos obxectivos de estabilidade orzamentaria, de forma continuada e sostida no tempo».

Finalmente, cómpre subliñar que os resultados da lexislación son máis o produto da combinación dos intereses en xogo nun momento e nun contexto específicos que a consecuencia dun «lexislador» anónimo. No caso da LRSAL, interactuaron numerosos intereses representados por unha serie de actores, algúns dentro da propia Administración xeral do Estado, que tiveron un peso variable no resultado da reforma.

Bibliografía

AEPDA, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, *VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Alacante, 8 e 9 de febreiro de 2013.

- ALMEIDA CERREDA, M., “Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, 2023, pp. 59-81. <https://doi.org/10.24965/reala.11203>
- ARENILLA SÁEZ, M., “Principios de la reforma local”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, n. extraordinario, 2014, pp. 8-37.
- ARENILLA SÁEZ, M., “El nuevo sistema de competencias locales”, Santamaría Pastor, J.A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 25-55.
- ARENILLA SÁEZ, M., “Génesis y finalidad de la reforma”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. extraordinario, 2015, pp. 11-18.
- ARENILLA SÁEZ, M., “Las posibilidades de mejora del Estado autonómico”, Baño León, J.M. (coord.), *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pp. 1247-1271.
- ARENILLA SÁEZ, M., PÉREZ GUERRERO, P. e ROMERA JIMÉNEZ, O., “El impacto de la reforma local española en los servicios sociales”, Díaz Lema, J.M. (coord.), *Sostenibilidad financiera y Administración local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C., “De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución?”, *Documentación Administrativa*, n. 6, 2019, pp. 81-102.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C., “Presentación”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, 2023, pp. 6-7. <https://doi.org/10.24965/reala.11214>
- BAYONA ROCAMORA, A., “La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el Tribunal Constitucional. Comentarios a las primeras sentencias”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n. 43 (Ejemplar dedicado a: La remunicipalización de los servicios públicos locales), 2017, pp. 284-305.
- CARBONELL PORRAS, E., “Las competencias locales diez años después de la LRSAL”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, 2023, pp. 8-28. <https://doi.org/10.24965/reala.11192>
- DELGADO RAMOS, D., “Un balance constitucional de la estabilidad presupuestaria: la reforma del artículo 135 de la Constitución diez años después”, Delgado Ramos, D. e Gordillo Pérez, L. (dirs.), *La reforma del artículo 135 de la Constitución diez años después*, Aranzadi, Pamplona, 2022, pp. 83-132.
- DENTE, B. e SUBIRATS HUMET, J., *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2014.
- DÍAZ LEMA, J.M., “El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?”, *Anuario de Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012, pp. 47-91.
- DÍAZ LEMA, J.M., “Racionalización de las competencias locales”, *Informe INAP*, 11 de abril de 2012.
- FEMP, *Compromiso con la financiación local*, XII Pleno da FEMP, 2019.

regap



ESTUDIOS

- FONT I LLOVET, T. e GALÁN GALÁN, A., “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 11-45.
- MONTOYA MARTÍN, E., “Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, 2023, pp. 29-58. <https://doi.org/10.24965/reala.11204>
- ROMERA JIMÉNEZ, O. e CUTRÍN DOMÍNGUEZ, M., “Comentarios a la reforma de la Administración local”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, n. 168, 2014, pp. 28-50.
- VIDAL PRADO, C. e DELGADO RAMOS, D., “La reforma de las Administraciones Públicas y el Estado Social en la crisis económica (2012-2015)”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 17, 2017, pp. 40-62. <https://doi.org/10.24965/gapp.voi17.10400>