



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 66_junio-diciembre 2023 | pp. 365-387
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 bajo licencia 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 de la Administración
Universidad 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 grande 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 Las causas de la reforma. 2 Algunos viejos problemas de la Administración local. 3 El cambio de orientación política de la Administración local. 4 Los objetivos de la reforma. 5 Los efectos de la reforma. 6 La aplicación de la reforma. 7 Los intentos de reforma posteriores. 8 Conclusiones.

1 Las causas de la reforma

En el análisis de la tramitación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSA), se encuentran interpretaciones que, en ocasiones, presentan ciertos sesgos al abordar sus objetivos, sin tener en cuenta el contexto económico, financiero, político e internacional en el que se produjo. A menudo, también se pasa por alto la diversidad de posiciones e intereses en juego durante este proceso. Son precisamente estos factores los que explican que la mayoría de los intentos previos de reformar la Ley reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) fracasaran. Durante la reforma de 2013, estos intereses ejercieron una fuerte presión para incluir sus propuestas, que en ocasiones dificultaron significativamente la iniciativa. Más recientemente, estos mismos intereses han sido determinantes en la falta de avance en la aprobación de los intentos de reforma local.

Durante el período comprendido entre 2008 y 2012, España se vio inmersa en una profunda crisis económica caracterizada por la elevada tasa de desempleo y la implementación de duras medidas de austeridad a partir de 2010. Estas medidas, a su vez, generaron inestabilidad financiera y un marcado descontento en la sociedad española. Los gobiernos locales se enfrentaron a serios problemas de financiación que repercutieron en la prestación de los servicios municipales esenciales. Finalmente, prevalecía una percepción negativa en la opinión pública respecto a las administraciones públicas.

La reforma del artículo 135 de la Constitución española en 2011, a instancias de la Unión Europea (UE) y que fue aprobada con un consenso muy elevado, estableció la estabilidad presupuestaria y la suficiencia financiera como prioridades en la actuación de las administraciones públicas. Las medidas introducidas por la UE en diciembre de 2011 obligaron a España a reducir el déficit y garantizar a la sostenibilidad de sus

finanzas públicas¹. La consecuencia fueron severos recortes del gasto público en las administraciones españolas.

España quedó bajo un estricto control debido a los requerimientos establecidos por la Comisión Europea y que se reflejaron en el Programa Nacional de Reformas iniciado en 2011. En la edición de 2012, se incluyeron medidas para aclarar las competencias municipales, racionalizar la estructura de la Administración local y mejorar el sector público local en términos de eficiencia y financiación sostenible. También preveía la unión de municipios en función de su tamaño para mejorar la prestación de servicios públicos².

A partir de 2010, se adoptaron medidas efectivas de ajuste como respuesta a la situación de crisis. Con la llegada del Gobierno Rajoy a finales de 2011, la política presupuestaria y financiera se alineó con las directrices europeas y se sometió al control permanente de sus llamados «hombres de negro».

El marco normativo en el que se inserta la LRSAL fue la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF) que tenía como objetivo principal garantizar la sostenibilidad financiera de las administraciones públicas y fortalecer la estabilidad económica. La reforma de la LRBRL tenía como principal objetivo ajustarse a esta ley.

Además de la presión internacional y europea, el Tribunal de Cuentas español emitió una serie de recomendaciones a través de informes de fiscalización del sector público local entre 2006 y 2009. Estas recomendaciones, que se adoptaron con diversa intensidad en la reforma local, incluyeron requisitos de rendición de cuentas para acceder a las ayudas públicas, iniciar expedientes disciplinarios contra las entidades locales que no presentaran cuentas y medidas para mantener los servicios de control económico en los municipios que no contasen con recursos suficientes.

La crisis económica y financiera y la necesidad de garantizar la sostenibilidad futura llevaron a adoptar una serie de medidas de apoyo y control financiero, endeudamiento, gestión de deuda y pago de proveedores, tanto a nivel local como autonómico.

En definitiva, en el ámbito local, la reforma se centró en la adaptación a la LOEPSF, afectando principalmente a la LRBRL y en menor medida a la Ley de haciendas locales. No tuvo como objetivo una reforma integral del régimen local, pero sí impactó en las competencias de las comunidades autónomas en cuanto a los límites de su capacidad de regulación de la autonomía local y al mapa municipal. También buscó garantizar la sostenibilidad futura de las entidades locales. Los objetivos financieros se han logrado en los diez años de vigencia de la LRSAL, según se puede constatar en las evidencias contables que muestran un claro superávit en el conjunto de las entidades locales³.

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. y Gordillo Pérez, L. (dirs.), *La reforma del artículo 135 de la Constitución diez años después*, Aranzadi, Pamplona, 2022, p. 92.

² El Programa de Estabilidad 2012-2015 reveló la grave situación financiera de las corporaciones locales. Más de 2.700 de ellas presentaron planes de ajuste a 10 años para cumplir con el Plan de Pago a Proveedores del Gobierno de España en 2012, abordando facturas impagadas por un total de más de 28 mil millones de euros. Estos planes generaron un ahorro de más de 16 mil millones de euros, según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

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

2 Algunos viejos problemas de la Administración local

Desde hace tiempo se viene destacando los problemas pendientes de la reforma local en España. Así, se ha señalado la falta de planificación y el desajuste de los gobiernos locales en el modelo autonómico español, lo que ha generado el sobredimensionamiento y la duplicación de sus estructuras de gobierno y administración. Además, se señala la necesidad de que exista una colaboración más efectiva entre las diferentes entidades territoriales para evitar duplicidades y solapamientos de competencias y garantizar la sostenibilidad de las administraciones públicas. También se ha destacado que las comunidades autónomas han reforzado sus elementos identitarios culturales y han tratado de ejercer un papel hegemónico en su territorio, lo que ha afectado negativamente al desarrollo de los gobiernos locales. Además, se ha señalado la descoordinación y la fragmentación de las políticas y las actuaciones entre los diferentes niveles territoriales, así como el deficiente encaje del gobierno local en el entramado de la cooperación territorial⁴.

En cuanto a las reformas propuestas, se ha puesto énfasis en la importancia de lograr el consenso político y la necesidad de redactarlas con claridad y coherencia técnica. Sin embargo, existe una falta de consenso en cuanto al contenido de las reformas y la capacidad de llevarlas a cabo, especialmente aquellas que requerirían una reforma constitucional. En este contexto, se ha sugerido analizar cómo mejorar la organización supramunicipal dentro del marco constitucional vigente. También se ha mencionado la importancia de considerar las circunstancias históricas y económicas al replantear la capacidad de actuación de las administraciones locales.

El actual modelo de relaciones intergubernamentales en España es complejo y presenta diversas disfuncionalidades. Este tiende a no ser de carácter cooperativo entre los diversos niveles de gobierno y es dependiente en gran medida del Estado y de las comunidades autónomas. Además, ese modelo a menudo se basa en las relaciones financieras o presupuestarias y carece de una planificación adecuada.

Una de las características más destacadas del modelo español de relaciones intergubernamentales es su naturaleza bifronte, lo que significa que las relaciones de la Administración local se desarrollan y dependen tanto de la AGE como de las comunidades autónomas. Sin embargo, en la práctica, esto a menudo se traduce en relaciones excluyentes, ya que las comunidades autónomas y la AGE con frecuencia tienden a excluirse mutuamente en sus relaciones con los gobiernos locales.

Este modelo presenta desafíos importantes como la falta de rendición de cuentas y de transparencia, la administrativización de las interacciones en lugar de que domine el enfoque político, la prevalencia de las relaciones financieras y presupuestarias y la escasa coordinación y planificación. Además, la doble dependencia señalada, así

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 y Constitucionales, Madrid, 2015.

como la falta de solidaridad y de colaboración consolidada contribuyen a la complejidad y debilidad del modelo.

En este contexto, la Administración local en España hace frente al desafío del inframunicipalismo, con un gran número de pequeños municipios con recursos limitados y escasa capacidad para brindar servicios de calidad a sus ciudadanos. Esto ha generado desigualdades en la prestación de servicios públicos que podrían superarse fortaleciendo la coordinación o la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

Para abordar estos desafíos, es necesario replantear el reparto competencial, definir claramente las atribuciones de las distintas administraciones públicas y promover la colaboración y la gestión participada. Además, se necesita una mayor articulación entre los poderes territoriales y una mayor implicación de las comunidades autónomas en la ordenación del territorio de acuerdo con las necesidades y los derechos de los ciudadanos.

El análisis de los municipios en España entre 1993 y 2011 muestra una clara diferencia entre aquellos con una población superior a 20.000 habitantes y los municipios más pequeños. Los primeros, que representan el 5 % del total y albergan al 68 % de la población, tienen una mayor autonomía financiera y flexibilidad para reducir el gasto. También tienen una mayor capacidad fiscal y niveles de endeudamiento más altos. Los municipios restantes se caracterizan por una menor autonomía financiera y una mayor rigidez en sus estructuras de gasto. Tienen costes fijos más altos relacionados con el personal y la deuda, pero menores niveles de endeudamiento y de ahorro. Esta situación aconseja que, para los municipios con población superior a 20.000 habitantes, se deben promover la reducción del gasto a través de la delegación de competencias con garantías financieras asociadas y la evaluación. En cuanto a los municipios más pequeños, se recomienda la generación de economías de escala y el apoyo a través de estructuras territoriales que optimicen la prestación de los servicios considerando las limitaciones impuestas por la dispersión de la población⁵.

La uniformidad del régimen local en España, tanto en términos normativos como presupuestarios, perjudica especialmente a los municipios más pequeños. Estos carecen de recursos humanos, económicos y materiales, lo que les impide proporcionar servicios públicos eficientes a su población. Además, la complejidad de las reglas de gestión y las limitaciones financieras obstaculizan su capacidad administrativa y financiera⁶. De esta manera, los pequeños ayuntamientos se ven obligados a ejercer unas determinadas competencias y seguir las mismas reglas que los municipios más grandes.

Hay que destacar los retos relacionados con las competencias impropias y su falta de cobertura jurídica y financiera⁷. Esta situación estaba en los fundamentos de la

⁵ ROMERA JIMÉNEZ, O. y 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. y GALÁN GALÁN, A., "La reordenación de las competencias municipales: ¿una

LRSAL, por lo que se orientó a tratar de abordar el problema de las competencias impropias que generaban conflictos entre los niveles autonómico y local, especialmente en el ámbito de los servicios sociales. Sin embargo, hay que señalar que la ley no aborda algunos aspectos del problema de los gastos impropios, como el ejercicio de competencias propias en exceso en términos de cantidad o calidad, lo que puede comprometer la sostenibilidad financiera de los municipios. De esta manera, la norma prioriza la estabilidad presupuestaria pero no la eficiencia⁹.

Las vías de financiación no automáticas e incondicionadas siguen teniendo un gran peso y contribuyen a aumentar los costes estructurales de las administraciones españolas. Esto aconseja que se fortalezca la financiación incondicionada y se incremente su capacidad administrativa y financiera, lo que podría lograrse mediante un redimensionamiento de sus obligaciones, la adaptación de sus normas de funcionamiento y un aumento en su financiación⁹.

En este contexto, la delegación de competencias podría contribuir a la racionalización competencial y financiera, siempre que vaya acompañada de la financiación adecuada y duradera para garantizar que la entidad local pueda ejercer esas competencias eficazmente¹⁰.

Otro aspecto es el que se refiere a la necesidad de mejorar los controles de legalidad y la gestión económica en el ámbito local, asegurando la calidad técnica y la independencia en estas funciones. Se trata con ello de garantizar la transparencia y la legalidad en la gestión de los recursos públicos locales¹¹.

El debate sobre las competencias y la organización de las diputaciones provinciales se afronta desde diversas perspectivas, destacando la importancia de eliminar duplicidades, mejorar la eficiencia y definir claramente el papel de estas instituciones en el contexto de la Administración local en España. No obstante, existen dudas sobre su aptitud para prestar servicios municipales debido a su, en general, falta de capacidad organizativa, procedimental y de recursos humanos y materiales. Además, la representación política en estas instituciones plantea interrogantes en relación con su capacidad para asumir funciones de autoridad y servicios directos a la ciudadanía, aunque hay numerosos ejemplos que desmienten esta generalización. En cualquier caso, parece necesario plantear de una manera seria la posibilidad de utilizar las diputaciones como parte de un proceso de descentralización de competencias autonómicas. Finalmente, es preciso considerar si la existencia de las comarcas y las

mutación constitucional?", *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, p. 31.

⁸ ARENILLA SÁEZ, M., PÉREZ GUERRERO, P. y 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 y 9 de febrero de 2013.

diputaciones, que realizan funciones similares en territorios reducidos, se justifica en términos de eficiencia y gasto público¹².

La LRSAL trata de eliminar las duplicidades en las competencias locales, sin embargo, no ha logrado completamente sus objetivos. Además de los mecanismos normativos que establece la reforma, es importante la lealtad institucional entre las administraciones y el liderazgo de las comunidades autónomas para evitar las duplicidades y los vacíos competenciales¹³.

3 El cambio de orientación política de la Administración local

Unos años antes de la crisis que comenzó en 2008 se venía planteando una reforma profunda de la gestión pública en algunos países, como en España. Se enfatizaba la necesidad de enfocarse en la planificación y el análisis de las necesidades y prioridades sociales con el fin de evitar o reducir los recortes lineales en épocas de crisis, ya que suelen tener efectos negativos. Además, se abogaba por la reorganización del gasto corriente, combatir el gasto suntuario e improductivo y revisar las transferencias corrientes en forma de subvenciones. Se resaltaba la importancia de volver a la modestia en la gestión pública y centrarse en el valor del dinero público y la rentabilidad social. También se señalaba la necesidad de simplificar el panorama de las administraciones territoriales, alcanzando un nuevo acuerdo político sobre el modelo territorial. Se sugería racionalizar los entes instrumentales y fomentar la colaboración con las empresas privadas y la sociedad. Todo esto se enmarcaba en una revisión profunda de lo público para lograr un Estado eficiente y responsable. Sin embargo, no sería este el sentido de las medidas adoptadas e impuestas por la UE en la crisis de 2008. Esto llevó a que en el caso español se optara por las medidas de ajuste frente a las reformas estructurales. Estas medidas se suprimieron paulatinamente a partir de 2014 hasta que se volvió al *statu quo* anterior a la crisis.

En la LRSAL confluyen inicialmente la tendencia del ajuste, que, además, fortalecía los instrumentos de control del Ministerio de Hacienda, y la que se orientaba a articular mejor las competencias territoriales sobre la base de una gestión cooperativa. En cualquier caso, se pretendía garantizar la estabilidad financiera y competencial, la autonomía presupuestaria y el fortalecimiento de las relaciones entre las comunidades autónomas y los entes locales en la ordenación de competencias y la protección de los derechos de los ciudadanos a largo plazo¹⁴.

Abandonada la idea de una reforma constitucional por inviable, solo cabía la posibilidad de reformar la legislación local. La reforma supone un cambio esencial en el «mapa genético» del gobierno local, que ahora, tras la modificación del artículo

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.

¹³ CARBONELL PORRAS, E., "Las competencias locales diez años después de la LRSAL", cit.; FONT I LLOVET, T. y 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.

135 de la Constitución, debe equilibrar la autonomía local con las demandas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera¹⁵.

La jurisprudencia constitucional, mediante la STC 103/2013, señaló que el Estado podría ampliar la regulación de un modelo municipal «común». En este sentido, en las sentencias constitucionales sobre la LRSAL, el tribunal mantuvo que, aunque se incrementaron los límites de la regulación básica del Estado, persistía un espacio significativo para el desarrollo autonómico de políticas propias¹⁶. El resultado es la limitación de la autonomía local y de la capacidad reguladora de las comunidades autónomas principalmente por la modificación del artículo 135 de la Constitución, por el nuevo alcance dado al 149.1.18 y la introducción de los principios de estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera¹⁷.

La reforma conduce a una reevaluación de la actividad de las administraciones locales en España, donde los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera influyen o determinan sus acciones y competencias¹⁸. Esta revisión alcanza a la relación entre los municipios, especialmente los de menor población, y sus diputaciones provinciales y la coordinación de los servicios locales. En este caso, el deseo de alcanzar economías de escala que permitiesen una mayor eficiencia de los servicios públicos, o simplemente la posibilidad de su prestación, choca con la garantía de la autonomía local. De ahí que su efectividad dependa de los acuerdos políticos que alcancen los niveles gubernamentales subnacionales.

El retroceso en la autonomía local alcanza a las limitaciones y restricciones introducidas por la LRSAL a la capacidad de las entidades locales para organizar sus propios servicios. Así, condiciona la gestión por parte de las entidades públicas empresariales o de las sociedades mercantiles a la demostración previa de que es más sostenible y eficiente que la gestión directa de la entidad local o de un organismo autónomo¹⁹.

Junto a estos cambios de orientación jurisprudencial y gerenciales, encontramos los provenientes del discurso político. No todos estos tuvieron reflejo en la reforma legal, aunque algunos de ellos trataban de abrir espacios para una mayor coordinación y cooperación territorial. Así, en el discurso del presidente del Gobierno el 11 de julio de 2012 en el Congreso de los Diputados, se justifica la reforma local en la búsqueda de la austeridad, la eficiencia y la eliminación de duplicidades, siguiendo el principio de «una Administración, una competencia». Se señalaba que la reforma pretendía delimitar las competencias, resolver los problemas de competencias impropias y fortalecer las diputaciones provinciales para centralizar servicios. Además, se deseaba robustecer el control de las cuentas públicas locales, homogeneizar y

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

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 (Ejemplar dedicado a: La remunicipalización de los servicios públicos locales), 2017.

¹⁷ FONT I LLOVET, T. y 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.

publicar las retribuciones de alcaldes y concejales y reducir el número de estos, así como disminuir o eliminar las empresas públicas locales que generen duplicidades y gastos ineficientes. Es un discurso claramente alineado con los requerimientos de ajustes de la Unión Europea y que se dirigía a sus autoridades.

Este discurso se completa con la referencia del Consejo de Ministros que aprueba el Anteproyecto de la reforma local el 13 de julio de 2012. Además de las ideas anteriores, entre otras, se añade la supresión de las entidades locales menores; fortalecer al interventor municipal; traspasar competencias de mancomunidades a las diputaciones provinciales; fomentar la agrupación de servicios para reducir los costos; establecer estándares para los servicios obligatorios y limitar el número del personal eventual.

En línea con este claro cambio de orientación en la regulación local española, se planteó modificar la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general. Aunque se desechó su tramitación a principios de 2013 debido a la falta de consenso interno y externo, en la exposición de motivos del Anteproyecto de ley de julio de 2012, se insistía en la crisis económica como razón para la reducción del número de concejales, además de aportar el argumento de que existía una representación desproporcionada en los municipios pequeños.

En la actualidad persiste este cambio de orientación establecido en la LRSAL. Este se constata en el control permanente de la gestión financiera y presupuestaria de las entidades locales por el Ministerio de Hacienda o las autoridades equivalentes de las comunidades autónomas y en su sometimiento efectivo a los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución, que se concretan en la LOEPSF y se articulan para el ámbito local por la LRSAL. El resultado es de un abultado superávit que ha servido para enjugar el déficit del resto de las administraciones públicas españolas en las cuentas que debe rendir España ante las autoridades europeas²⁰.

En 2019, con un nuevo Gobierno, se trata de revertir esta orientación mediante el *Anteproyecto de ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, para la recuperación de la autonomía local*. En su exposición de motivos se proclama que su objetivo prioritario y urgente es la reforma de la LRBRL «a fin de reintegrar a los ayuntamientos su plena capacidad de decisión política y, en suma, de la autonomía local necesaria para satisfacer adecuadamente la prestación de los servicios públicos locales y las demandas y necesidades de sus ciudadanos, y ello sin perjuicio de continuar trabajando en una reforma global y de alcance de la LRBRL, que adecue la misma a los nuevos parámetros políticos, jurídicos y sociales existentes en nuestro país».

Este objetivo se acompañaba, entre otras medidas, con que los municipios pudieran diseñar políticas públicas propias; potenciar el autogobierno local; fortalecer la función representativa de los cargos electos locales y el acceso a la información pública; incorporar proyectos de nuevos programas de gasto; y ampliar las competencias locales. Es significativo señalar que en la exposición de motivos se reconoce «la favorable evolución del conjunto del subsector local en materia de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de forma continuada y sostenida en

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

el tiempo», lo que permitiría la conveniencia o necesidad de «flexibilizar y abrir el régimen de las inversiones financieramente sostenibles».

Como es sabido, la propuesta no salió adelante. Se puso de manifiesto una vez más que la reforma local concita posiciones muy diversas y que normalmente su éxito depende más de un fuerte liderazgo político o del impulso exterior, normal de la UE, que de la negociación entre los numerosos actores que intervienen en ella.

4 Los objetivos de la reforma

Los numerosos actores intervinientes en el proceso de reforma local tenían sus propios objetivos que lógicamente no alcanzaron de una manera plena. No obstante, un mérito de la reforma fue el concitar importantes puntos de encuentro y acuerdo entre todos ellos que, a la postre, hicieron posible la reforma y que se mantenga en la actualidad. Esto había sucedido antes en 1999 y 2003. En 2013, el contexto de crisis económica y financiera y la presión europea fueron decisivos para alcanzar el éxito en una reforma que, a diferencia de las señaladas, limitaba la autonomía local.

Los borradores iniciales elaborados por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) desde mayo de 2012 partían de promover una mayor cooperación, eficiencia y claridad en la distribución de competencias y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno en España. El objetivo era mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y el desarrollo de la sociedad y de las empresas. Para ello, era preciso revisar y adaptar el sistema competencial de los municipios y las provincias para que fuera más flexible y se ajustase a la diversidad de las realidades territoriales. Esto implicaba promover un diálogo efectivo entre las comunidades autónomas, las provincias y los municipios, buscando un enfoque más integrado y cooperativo en la prestación de servicios públicos, aunque se era consciente de que esto no se podía imponer en un texto legal.

Uno de los aspectos clave fue fomentar el traspaso, la delegación o la firma de convenios estables de competencias principalmente desde las comunidades autónomas hacia los entes locales. Esto debería contribuir a una distribución más equitativa del poder político y a una mayor eficiencia en la prestación de servicios. Se hacía hincapié en la importancia de garantizar la claridad en la asignación de responsabilidades de los gobiernos locales, especialmente los municipales, y en la financiación adecuada cuando se produjera la ampliación de sus competencias. Esto se lograría mediante una dotación presupuestaria completa y estable por un período mínimo de cinco años cuando se delegasen competencias desde el nivel estatal o autonómico o a través de convenios, garantizando así la estabilidad en la prestación de servicios a los ciudadanos.

La reforma introdujo una jerarquía competencial en el ámbito municipal ligada a la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria y otros requisitos como el pronto pago a los proveedores. Así, la Ley establece una jerarquía entre competencias obligatorias y no obligatorias. Solo las competencias no obligatorias, incluyendo las relacionadas con la actividad económica y las realizadas por las entidades

instrumentales, pueden abordarse si las competencias obligatorias cuentan con garantías de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria. Esto conlleva la coordinación con las comunidades autónomas para definir la gama de servicios no obligatorios, en particular en el ámbito de los servicios sociales. En el caso de los municipios de menor tamaño, la colaboración con las diputaciones provinciales y las comunidades autónomas es fundamental para garantizar la sostenibilidad y la prestación de los servicios básicos, así como una mejor planificación territorial tanto para los servicios obligatorios como para los no obligatorios.

La colaboración, la cooperación y la coordinación entre las diferentes administraciones públicas son elementos clave en este enfoque. Es esencial que la Administración más directamente relacionada con una competencia asuma el liderazgo entre las administraciones que comparten responsabilidades sobre la misma materia, aplicando el principio de subsidiariedad junto con el de capacidad de gestión. La visión anterior aparejaba la necesidad de redefinir el papel de las provincias, ampliando sus competencias para ejecutar tareas atribuidas a las comunidades autónomas y a los municipios más pequeños. Claro es que, si no existe voluntad de entablar un diálogo sobre los servicios que deben recibir los ciudadanos, como lo han reflejado varias comunidades en sus textos legales de «adaptación» a la LRSAL, poco o nada se puede hacer desde la legislación básica del Estado.

Otro objetivo inicial de la reforma fue destacar la importancia de la rendición de cuentas a los ciudadanos. La transparencia en la gestión y la claridad en las retribuciones de los dirigentes y empleados públicos son elementos esenciales para fortalecer la confianza entre la Administración local y la comunidad a la que sirve. A esto hay que añadir la introducción, primero, del coste estándar y, finalmente, en el texto legal del coste efectivo, que tiene un significativo impacto en el fortalecimiento democrático de la gestión pública local. Las fuertes resistencias a su implantación evidencian la cultura política y administrativa dominante en nuestro país.

Los aspectos anteriores muestran que las cuestiones esenciales de la reforma local no son principalmente de naturaleza jurídica, siendo muy importante, sino política. Se trata de reordenar la distribución del poder del Estado en el territorio, tanto en su conjunto, como en el ámbito autonómico y local. Esto conlleva una revisión profunda del modelo competencial y financiero mediante la adopción de pactos políticos. De no hacerse así, cada intento de reforma acabará, las pocas veces que se concrete, en el mantenimiento de la situación existente introduciendo pequeñas variaciones. El reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas a partir de la Constitución de 1978 determina el marco real de competencias de los entes locales y su financiación. Esta situación se ha corregido parcialmente en el caso de las islas, pero la tramitación de la LRSAL ha mostrado la capacidad de veto que tienen las comunidades autónomas en la reforma local. Por tanto, se requiere una reflexión real que contemple todos los elementos que intervienen en la distribución del poder en el territorio. Finalmente, parece un tanto arriesgado que se haya vinculado el futuro de la financiación local a la autonómica, toda vez que el peso y la complejidad de esta es incomparable con la local y que el sistema de financiación autonómico se mantiene

Regap



ESTUDIOS

prorrogado desde 2014. Las causas de esta prórroga están entre las que impiden avanzar hacia un nuevo modelo territorial de servicios públicos.

5 Los efectos de la reforma

Podría existir un cierto acuerdo sobre los efectos de la reforma en que produjo impactos significativos en el gasto y la estabilidad financiera, pero no logró una reordenación sustancial de las competencias municipales. Ya se ha señalado que principalmente esto fue debido a que no se produjo un diálogo entre las comunidades autónomas y sus entes locales como trataba de inducirse en la reforma, lo que llevó a mantener el *statu quo* en las normas que aprobaron las comunidades autónomas tras la entrada en vigor de la LRSAL.

Entre los efectos de la reforma de 2013 hay que señalar que estableció, como se ha señalado, una jerarquía entre las competencias obligatorias y las no obligatorias, además de reforzar las competencias de coordinación de las diputaciones provinciales y entidades equivalentes en municipios con menos de 20.000 habitantes²¹. En cualquier caso, no cabe duda de que la reforma ha tenido un impacto relevante en el gasto local y en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera²².

La reforma limitó la capacidad de actuación de las entidades locales en determinadas competencias que habían sido propias, además de requerir informes vinculantes de otras administraciones para ejercer competencias «impropias», lo que debilita la autonomía local y el ejercicio libre de competencias locales²³. A esto hay que añadir la prohibición de la asunción de competencias a todas las entidades locales que no estén atribuidas en la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada²⁴. Potencialmente, la competencia más afectada por el nuevo marco regulatorio serían los servicios sociales, ya que representaron entre 2003 y 2011 el 42 % del gasto impropio total, aunque la efectividad de la reforma se demora hasta el establecimiento del nuevo marco de financiación autonómico y local. No obstante, la reforma no abordó el ejercicio de las competencias propias a un nivel superior al deseable en términos de cantidad o calidad en el ámbito de las competencias propias, a pesar de que, como se ha constatado, este hecho puede amenazar la sostenibilidad financiera futura de los municipios. La obligación establecida de calcular, comunicar y publicar el coste real de los servicios proporcionados no parece ser suficiente para conjurar

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. y GALÁN GALÁN, A., "La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?", cit., p. 32.

esa amenaza. De esta manera, la normativa prioriza la estabilidad presupuestaria, pero no necesariamente la eficiencia²⁵.

La reforma no se limita a cambios normativos precisos, sino que afecta al sistema de gobierno local en su conjunto y al papel del legislador estatal, que se ve ampliado. Sobre esta cuestión, la ley utiliza el término «Administración local» en lugar de «Gobierno local»²⁶. Este aspecto no es meramente nominal, sino que debe entenderse como un acto declarativo de orientación de la reforma.

La LRSAL reduce el poder de las comunidades autónomas en las materias recogidas en el artículo 25.2, en la definición del mapa municipal, en los cambios en los límites de los municipios, en la creación de nuevos municipios y su fusión, así como en la regulación de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM), que las convierte en entidades desconcentradas de este. El Tribunal Constitucional aceptó que la competencia estatal básica fije nuevos límites para la creación de municipios, estableciendo un mínimo de 5.000 habitantes, con el fin de asegurar su viabilidad económica²⁷.

Por otra parte, los esfuerzos que se hicieron para reducir las entidades instrumentales de las administraciones públicas alcanzaron ampliamente los objetivos establecidos. Esto ha sucedido tanto en caso de las comunidades autónomas como en las entidades locales²⁸.

La cuestión de las diputaciones provinciales suscita todo tipo de controversias que derivan muchas veces de la posición que se adopte sobre su existencia. Una vez que no parece posible una reforma constitucional que revise esta, se trata de optimizar su función en relación con la garantía de los servicios que prestan los pequeños municipios, así como de evitar que se orienten a unos indeterminados intereses peculiares de la provincia. No obstante, el modelo descansa en buena medida sobre la voluntad de impulsar la gestión conjunta de servicios de esos pequeños municipios efectuada por estos y por la diputación provincial con el fin de lograr una mayor eficiencia. Para ello sería precisa una fuerte iniciativa política en la que debería participar o liderar cada comunidad autónoma.

La intervención de las diputaciones provinciales cuando los costes de los servicios de los municipios de menos de 20.000 habitantes superen a los servicios coordinados por las diputaciones ha sido avalada por el Tribunal Constitucional. Esta actuación la pueden hacer de forma directa ellas o mediante fórmulas de gestión compartida a través de la planificación. El objetivo es lograr una gestión más eficiente que reduzca los gastos. Además, si las diputaciones provinciales determinan que los gastos reales de los servicios proporcionados por los municipios son más altos que los servicios

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

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

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 y ss.

²⁸ VIDAL PRADO, C. y 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.

coordinados o suministrados por ellas, deberán incorporar al plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal métodos de prestación unificada o supramunicipal con el fin de reducir los gastos reales. Esta intervención provincial también fue validada por el alto tribunal²⁹.

A pesar del tono negativo de una parte de la literatura académica sobre la LRSAL, encontramos varios aspectos que se señalan como positivos. Así, se destaca su fomento de la iniciativa privada, que se ve reflejado en la obligatoriedad de considerar el impacto en el mercado y la competencia tanto en la gestión de servicios públicos en régimen de monopolio como en el ejercicio de actividades económicas locales³⁰.

En lo que atañe a la gestión de los servicios públicos locales, se valora positivamente el establecimiento de un procedimiento justificativo basado en criterios que promueven la sostenibilidad y la eficiencia, al mismo tiempo que establece un orden de prioridad entre las diferentes formas de gestión de los servicios públicos, prefiriéndose la gestión directa. Así, se introducen una serie de criterios que restringen la discrecionalidad de la Administración minimizando su libertad de elección. Esta libertad se ve más restringida por el artículo 107.3 de la Ley de régimen jurídico del sector público al establecer que las entidades públicas empresariales se financiarán mayoritariamente a través de ingresos generados en el mercado, a menos que cumplan con los requisitos para ser consideradas como un «medio propio personificado» según lo dispuesto en la Ley de contratos del sector público³¹.

Además, el Tribunal de Cuentas ha observado que algunas entidades locales utilizan la regulación destinada al cálculo del coste efectivo de los servicios, según el artículo 116 ter, para completar la memoria que acompaña a la cuenta general en la que se detallan los objetivos programados³².

Por lo que respecta a la regulación de las competencias delegadas, la reforma fortalece un punto débil en la delegación, que consiste en asegurar que esta se lleve a cabo en condiciones que no perjudiquen los recursos y medios locales y que su aplicación esté respaldada por una planificación adecuada y encaminada a la mejora de la gestión pública³³.

6 La aplicación de la reforma

Ya se ha insistido en que una parte significativa de la reforma local, que no está ligada a los aspectos de control financiero y presupuestario, descansa sobre la voluntad de

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 y 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 y 57.

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.

las entidades territoriales en establecer una forma de gestión cooperativa sobre los servicios públicos. Esto choca con una cultura político-administrativa basada en la delimitación precisa de competencias y en la litigiosidad en caso de discrepancia. Sigue sin considerarse suficientemente que las políticas públicas son únicas, al igual que sus destinatarios, y que sus fases están repartidas entre diversos responsables públicos que deben colaborar para que el resultado sea el mejor posible para el ciudadano. En su lugar se suelen crear numerosos organismos en todos los niveles gubernamentales, que están más preocupados por defender su ámbito competencial que por llegar a acuerdos o integrarse.

Desde un primer momento, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) fue consciente de que la LRSAL planteaba una serie de cuestiones problemáticas que comenzaba por el lema de «una Administración, una competencia». Tras la entrada en vigor de la ley, los municipios debían iniciar un proceso de ajuste al nuevo modelo de competencias, con el objetivo de eliminar las «competencias impropias». Esto suponía que debían enfocarse en ejercer únicamente aquellas competencias para las cuales estén debidamente autorizados y para las que cuenten con garantías financieras para su sostenibilidad. Con el fin de facilitar y homogeneizar la interpretación de la LRSAL, el MINHAP emitió una serie de notas a partir de la entrada en vigor de la ley. Se van a seleccionar a continuación algunos aspectos de ellas.

Por lo que respecta a las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, la interpretación inicial del MINHAP fue que debían tratarse como nuevas competencias. Por ello debían evaluarse según los términos del artículo 7.4 para determinar si el municipio podría ejercerlas o no. Esta interpretación no fue admitida por las comunidades autónomas que legislaron para que los municipios siguieran ejerciendo esas competencias sin cumplir con los requisitos de ese artículo.

También suscitó dudas la garantía de financiación de las competencias delegadas y de los convenios de colaboración. Las leyes autonómicas que se han aprobado solo cubren las delegaciones, pero no los convenios.

En lo referente a la función de coordinación de las diputaciones provinciales respecto a los servicios mínimos del artículo 26.2, surgieron dudas sobre si era necesaria la conformidad municipal. Al margen del pronunciamiento posterior del Tribunal Constitucional a favor de la coordinación, el MINHAP, de acuerdo con la FEMP, optó por sugerir que la actuación de la diputación se sujetase a la aprobación del municipio, como propuso en su momento el Consejo de Estado. Derivado de esta cuestión, se planteó por parte de varios ayuntamientos si debían seguir prestando servicios debido a la falta de una propuesta de coordinación por parte de la diputación provincial. El criterio del MINHAP fue el de que, al tratarse de servicios mínimos obligatorios municipales, los ayuntamientos deberían continuar proporcionándolos.

La LRSAL refuerza el papel de las diputaciones provinciales en la coordinación y la cooperación con los municipios para prestar los servicios públicos. Así, determina que esas entidades tienen la obligación de proporcionar servicios de recogida de residuos en municipios con menos de 5.000 habitantes si estos no los ofrecen, así como los servicios de prevención y extinción de incendios en municipios con menos de 20.000

Regap



ESTUDIOS

habitantes si no los brindan. Estas son competencias propias de las diputaciones y se ejercen si los municipios no las proporcionan.

En lo relativo al coste efectivo de los servicios, su regulación se estableció en la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales y en la Resolución de 23 de junio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. En la actualidad, los costes de las entidades locales están publicados en la página del Ministerio de Hacienda y Función Pública, aunque sus datos no están, en general, actualizados ni tampoco están validados por el ministerio.

Tras la entrada en vigor de la ley, las comunidades autónomas dictaron una variada normativa de urgencia, desarrollo, adaptación o aclaración a la LRSAL. La respuesta del MINHAP fue iniciar en muchos casos el procedimiento previsto en el artículo 33.2 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional y mantener reuniones con los grupos de trabajo correspondientes; en otros casos se remitieron cartas de cooperación y requerimientos previos a la aplicación del artículo 44.1 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, la voluntad política en aquel momento, una vez que se constató que se estaban cumpliendo los objetivos de suficiencia financiera y de estabilidad presupuestaria, no fue emplear la vía contenciosa por parte del Gobierno.

7 Los intentos de reforma posteriores

La oposición a la ley fue muy amplia y se puso de manifiesto de una manera evidente en los recursos presentados. El más llamativo fue el interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona y 2.392 municipios que hicieron uso por primera vez de la posibilidad que ofrecía la Ley orgánica 7/1999, de 21 de abril, de plantear ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local. A este siguieron varios recursos de las comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional. Lo cierto es que las sentencias no desvirtuaron los aspectos esenciales ni la orientación de la LRSAL.

La elección de un nuevo presidente de la FEMP tras las elecciones locales de 2015 marcó el inicio de una postura beligerante contra la ley. Aunque se expresó la idea de que se había suspendido su aplicación hasta que se acordara una nueva financiación autonómica, los mecanismos de control financiero y presupuestario, junto con la mayoría de sus disposiciones, han permanecido intactos hasta la fecha.

Desde entonces se ha planteado la reorganización de la prestación de servicios locales; la adecuación de las competencias municipales, la estructura organizativa y un régimen de funcionamiento acordes con las diferentes dimensiones y competencias; y mejorar la calidad técnica de la ley, así como definir el papel de las diputaciones, especialmente en relación con los municipios más pequeños³⁴.

³⁴ BARRERO RODRÍGUEZ, C., "De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución?", cit., pp. 84 y 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

En el año 2020, se incluyó en el Plan Anual Normativo del Gobierno de España la aprobación de una Ley de modificación de la LRBRL para la recuperación de la autonomía local, con el objetivo de establecer un estatuto básico para municipios pequeños y mantener la calidad democrática y la provisión de servicios públicos de calidad en todo el territorio³⁵. Se llegó a redactar un Anteproyecto de ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, para la recuperación de la autonomía local y la memoria de impacto normativo correspondiente. La iniciativa se abandonó a lo largo de 2022.

En enero de 2022, la ministra de Política Territorial, en una intervención en el Senado, anunció la aprobación de un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población que se enmarcaba en la *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. Los objetivos eran garantizar «la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y ciudadanas vivan donde vivan». Sin embargo, también se renunció a esta iniciativa durante ese año.

En la exposición de motivos del anteproyecto de reforma de la LRBRL se señala: «la favorable evolución del conjunto del subsector local en materia de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de forma continuada y sostenida en el tiempo». A continuación, afirma que esta situación permitiría la conveniencia o necesidad de «flexibilizar y abrir el régimen de las inversiones financieramente sostenibles». De esta manera, se reconoce el significativo impacto de la modificación de la regulación local efectuada a partir de 2012.

Las iniciativas públicas son el resultado de la interacción de diversos intereses y actores que operaron en un momento y contexto específicos, desempeñando roles diferentes y a veces divergentes. En la reforma de 2013, las autoridades y organismos de la Unión Europea promovieron y supervisaron los ajustes y las reformas que se efectuaron. Existía, por lo tanto, una clara necesidad de ajustar la legislación local y dar respuesta urgente y efectiva a la grave crisis económica y financiera. Este impulso, u otro de similar intensidad, no se encuentra en los intentos de reforma local anteriores, ni tampoco en los más recientes que se acaban de señalar.

Los actores clave involucrados en las políticas públicas incluyen al gobierno, las entidades subnacionales, los partidos políticos, los grupos de interés, los ciudadanos, los expertos y académicos, los medios de comunicación, la burocracia y los organismos de control. Cada uno de ellos posee sus propias preferencias, objetivos y recursos³⁶. Es importante destacar que el resultado de la legislación es más una consecuencia de la combinación de intereses que operan en un momento y contexto específicos que el resultado de un «legislador» anónimo. Si se reorganizan esos intereses y actores en un momento y contexto diferentes, es probable que se obtenga

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.

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

un resultado distinto, como vemos que ha ocurrido en las iniciativas de reforma local desde 1985.

8 Conclusiones

Entre 2008 y 2012, España se enfrentó a una grave crisis económica con altas tasas de desempleo que abordó con duras medidas de austeridad. La reforma del artículo 135 de la Constitución en 2011, a instancias de la Unión Europea, priorizó la estabilidad presupuestaria y la suficiencia financiera. El país quedó bajo el estricto control de la Comisión Europea, que se vio reflejado en los sucesivos programas nacionales de reformas. En el de 2012 se incluyó la reforma local. Esta se orientó principalmente a adaptarse a la LOEPSF aprobada ese año garantizando la sostenibilidad de las entidades locales, sin buscar una reforma integral del régimen local pero afectando a las competencias autonómicas. Diez años después, se puede afirmar que las metas financieras de la LRSAL se han cumplido, como evidencia el amplio superávit del conjunto de las entidades locales.

En el ámbito local, persisten problemas no resueltos, como el desajuste de los gobiernos locales en el modelo autonómico. Además, el modelo de relaciones intergubernamentales locales es complejo y a menudo no cooperativo, así como de dependiente del Estado y de las comunidades autónomas. En este modelo, dominan las relaciones financieras o presupuestarias y carece de una planificación adecuada. A esto hay que añadir desafíos como la falta de rendición de cuentas y la administrativización de las relaciones, en lugar de predominar el enfoque político. Además, el gobierno local se enfrenta al reto del inframunicipalismo. Esto ha generado desigualdades significativas en la prestación de servicios públicos. Todo ello contribuye a la complejidad y debilidad del sistema local.

Para afrontar estos desafíos, es necesario replantear la distribución de competencias, establecer de manera inequívoca las responsabilidades de las diversas entidades públicas y fomentar y alcanzar la colaboración y la gestión cooperativa. También se requiere una mayor coordinación entre los niveles de gobierno y un mayor compromiso de las comunidades autónomas en la planificación territorial, con el fin de satisfacer las necesidades y de garantizar de una manera efectiva los derechos de los ciudadanos.

Las fuentes de financiación no automáticas e incondicionadas siguen siendo muy significativas, lo que hace que se incrementen los costes estructurales y de gestión de las administraciones españolas, así como la ineficiencia. Es necesario fortalecer la financiación incondicionada y mejorar su capacidad administrativa y financiera mediante la adaptación de las normas, el aumento de la financiación, una revisión de las obligaciones y el incremento de la transparencia y la rendición de cuentas. La delegación de competencias puede ser una vía para la racionalización de los recursos, siempre que se acompañe de una financiación adecuada para garantizar una ejecución eficaz.

El papel de las diputaciones provinciales sigue siendo controvertido al dudarse de su capacidad institucional y de la asunción de funciones de autoridad y de servicios directos a la ciudadanía, aunque hay numerosos ejemplos que desmienten esta generalización. Además, se cuestiona la existencia de diputaciones y de comarcas realizando funciones similares.

La LRSAL se orienta a eliminar las duplicidades en las competencias locales. Esto debe lograrse, además de empleando los mecanismos normativos que contiene, fomentando y practicando la lealtad institucional entre los diversos poderes territoriales, así como el liderazgo territorial de las comunidades autónomas para evitar duplicidades y lagunas.

En la nueva ley se fusionaron dos tendencias iniciales: una orientada hacia el ajuste fiscal que fortalecía los mecanismos de control del Ministerio de Hacienda y otra que buscaba mejorar la gestión colaborativa de las competencias territoriales. El objetivo principal de esa fusión era garantizar la estabilidad financiera y competencial, promover la autonomía presupuestaria y fortalecer las relaciones entre las comunidades autónomas y los entes locales para la ordenación de las competencias y la protección a largo plazo de los derechos de los ciudadanos.

El cambio de orientación respecto a la autonomía local se ve avalado en lo esencial por el Tribunal Constitucional al establecer que el Estado podía ampliar la regulación de un modelo municipal común, ya que esto todavía permitía a las comunidades autónomas desarrollar sus propias políticas. El resultado es la restricción de la autonomía local y de la capacidad reguladora de las comunidades autónomas respecto al modelo de 1985. El ajuste de la autonomía alcanza, por ejemplo, a la gestión por parte de las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles; y a las relaciones de los municipios con sus diputaciones provinciales.

La nueva orientación política de la regulación local se plasma en los discursos políticos que, a su vez, se alinean con los requerimientos de la Unión Europea y que llegan hasta plantearse reformar la ley electoral para reducir el número de concejales, cuestión que no se llevó a cabo. Hoy en día, se mantiene el cambio de orientación establecido en 2013, evidenciado por el efectivo control financiero y presupuestario de las entidades locales por el Ministerio de Hacienda y las autoridades autonómicas. El resultado es un superávit significativo que se ha utilizado para compensar el déficit de otras administraciones públicas. Los intentos de revertir la LRSAL con el nuevo Gobierno a partir de 2018 no han tenido éxito.

Los primeros borradores elaborados por el INAP pretendían mejorar la cooperación, la eficiencia y la claridad en la distribución de competencias y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno en España. El objetivo era adaptar el sistema competencial de los municipios y las provincias para que fuera más flexible y se ajustara a la diversidad de realidades territoriales. Esto requería promover un diálogo efectivo entre las comunidades autónomas, las provincias y los municipios para lograr un enfoque más integrado y cooperativo en la prestación de servicios públicos, aunque se reconocía que esto no se podía imponer en un texto legal.

Regap



ESTUDIOS

Un aspecto bien valorado de la reforma local fue la obligación de financiar plenamente y durante cinco años las delegaciones o convenios en los que interviniesen los entes locales. No obstante, algunas comunidades autónomas, en las normas que aprobaron tras la LRSAL, limitaron su aplicación solo a las delegaciones.

La reforma estableció una jerarquía de competencias en el ámbito municipal, basada en la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria. Solo las competencias no obligatorias, que incluyen la actividad económica y las realizadas por las entidades instrumentales, pueden abordarse si las competencias obligatorias cumplen con los requisitos de sostenibilidad financiera y de estabilidad presupuestaria. Esto supone activar la colaboración, la cooperación y la coordinación entre las distintas administraciones e implica repensar el rol de las provincias, ampliando sus competencias para asumir tareas atribuidas a las comunidades autónomas y a los municipios más pequeños. Sin embargo, si no existe voluntad para dialogar sobre los servicios destinados a los ciudadanos, como algunas comunidades han demostrado en sus legislaciones de «adaptación» a la LRSAL, la legislación estatal básica tiene claras limitaciones para lograr esos objetivos.

La reforma tenía también como finalidad promover la rendición de cuentas, la transparencia en la gestión y la claridad en las retribuciones de los empleados y responsables públicos para fortalecer la confianza en los gobiernos locales. Además, se introdujo el coste efectivo de los servicios con la finalidad de favorecer el fortalecimiento democrático de la gestión pública local. La evidente oposición a su implementación pone de manifiesto la cultura política y administrativa española. Esto nos debe hacer pensar que los aspectos esenciales de la reforma local no son principalmente de naturaleza jurídica, siendo muy importantes, sino política. Por ello, es necesario un análisis profundo que considere todos los factores relacionados con la distribución del poder en el territorio. Finalmente, asociar el futuro de la financiación local a la autonómica parece arriesgado. La prórroga del sistema de financiación autonómica desde 2014 evidencia la gran dificultad para avanzar hacia un nuevo modelo territorial de servicios públicos.

Los efectos de la reforma se pueden concretar, entre otros, en la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera; el establecimiento de una jerarquía de las competencias; el reforzamiento de las competencias de coordinación de las diputaciones provinciales; la asunción por estas, en determinadas condiciones, de los servicios de los municipios de menos de 20.000 habitantes; la introducción del coste efectivo de los servicios; la reducción del poder de las comunidades autónomas en la definición del mapa municipal; la disminución significativa del número de las entidades instrumentales; el fomento de la iniciativa privada en el ámbito local; la preferencia de la gestión directa; una mejor justificación de la cuenta general mediante el empleo del coste efectivo de los servicios; y la mejora de las condiciones en las que se efectúan los convenios y las delegaciones.

Persiste la falta de reconocimiento de la unicidad de las políticas públicas y de sus beneficiarios, lo que ha llevado a la creación de numerosos organismos, que están

más enfocados a proteger sus áreas de competencia que a colaborar o integrarse para ofrecer un mejor rendimiento y una mayor eficiencia.

Desde que la ley entró en vigor, el MINHAP emitió una serie de notas aclaratorias sobre, entre otros, los siguientes aspectos: las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación; la conformidad municipal para aceptar la coordinación de las diputaciones en los servicios mínimos del artículo 26.2; y la financiación de las competencias delegadas y de los convenios. La interpretación dada, las leyes autonómicas aprobadas y la inacción del MINHAP en algunos casos de incumplimiento han hecho que predomine en estos aspectos y otros conexos el *statu quo* anterior.

La potencialidad del empleo del coste efectivo de los servicios para transformar la gestión local y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas apenas ha sido empleada. De nuevo se ha impuesto la cultura político-administrativa tradicional.

Las diversas sentencias del Tribunal Constitucional en contestación a los recursos interpuestos por la aprobación de la LRSAL no desvirtuaron su orientación ni sus aspectos esenciales. Los cambios políticos producidos, primero en la FEMP en 2015 y luego en el Gobierno de España en 2018 no lograron modificar la reforma de 2013, a pesar de que se tramitó un anteproyecto de ley a tal efecto. También fracasó el intento de aprobar en 2022 un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población. Es significativo señalar, a efectos de comprobar la eficacia de la LRSAL, que en la exposición de motivos del citado anteproyecto de ley se reconocía el «cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de forma continuada y sostenida en el tiempo».

Finalmente, es preciso subrayar que los resultados de la legislación son más el producto de la combinación de los intereses en juego en un momento y en un contexto específicos que la consecuencia de un «legislador» anónimo. En el caso de la LRSAL interactuaron numerosos intereses representados por una serie de actores, algunos dentro de la propia Administración general del Estado, que tuvieron un peso variable en el resultado de la reforma.

Bibliografía

- AEPDA, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, *VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Alicante, 8 y 9 de febrero 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/real.11203>
- ARENILLA SÁEZ, M., “Principios de la reforma local”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, n. extraordinario, 2014, pp. 8-37.

regap



ESTUDIOS

- 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. y 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. y Gordillo Pérez, L. (dirs.), *La reforma del artículo 135 de la Constitución diez años después*, Aranzadi, Pamplona, 2022, pp. 83-132.
- DENTE, B. y 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 de la FEMP, 2019.
- FONT I LLOVET, T. y 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. y 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. y 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.v0i17.10400>

Regap



ESTUDIOS

