
Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

Andrés Boix Palop *

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

1. **Objetivos de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local**
2. **El ejemplo comparado**
3. **Sostenibilidad**
4. **Recentralización**
5. **Limitación de la autonomía local**
6. **Privatización de la prestación de ciertos servicios locales**
7. **Conclusiones sobre la racionalización del régimen local español operada con la reforma**
8. **Referencias bibliográficas a los trabajos citados**

Resumen

El presente trabajo trata de identificar los objetivos más relevantes y principios generales que la reciente reforma del derecho local español, respectivamente, trataba de conseguir y en los que se basaba para hacerlo. De esta revisión se puede deducir una primera evaluación no solo de la corrección de la reforma, en tanto que adaptada a nuestro marco constitucional o no, o respecto a su adecuación a lo que el ejemplo comparado o ciertas realidades económicas parecen aconsejar, sino también en lo atinente al grado de consecución de sus objetivos de efectivo cambio que pueden ser esperables con su aplicación.

Palabras clave: *reforma local; régimen local español; autonomía local; gestión de servicios públicos locales; recentralización; régimen local comparado.*

* Correo electrónico: andres.boix@uv.es

Página web personal y blog jurídico: <http://www.uv.es/aboixp>

Twitter: @Andres_Boix

Between aspirations and reality of local reform. Insufficiencies and practical implementation of Law 27/2013 of rationalization and sustainability of local Administration

Abstract

This article pursues to identify the most relevant aspirations and general principles that the recent reform of Spanish local law was based and tried to achieve. From this analysis, it is possible to make a first overall assessment about the adequacy of the reform in relation to the Spanish constitutional framework, other comparative models or economic realities and the expected objectives after its implementation.

Keywords: local reform; Spanish local law; local autonomy; management of public local services; comparative local law.

1. Objetivos de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

La aprobación de la reforma local a finales de 2013, tras un proceso de maduración de la norma –en que esta se ha concretado finalmente– que ha resultado enormemente complicado, ha cerrado un período de casi dos años de duración, que ha permitido poner el foco sobre el diseño tanto de nuestras instituciones administrativas como de los distintos niveles en los que se desarrolla la acción pública. Iniciada poco después de la llegada al Gobierno del Partido Popular tras las elecciones del 20 de noviembre de 2011, la reforma ha supuesto el intento más serio de modificar el modelo de régimen local surgido de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, que ha sido el que ha definido la manera en que entendemos en la España moderna la acción municipal. Un intento, inspirado por la necesidad, a juicio de sus inspiradores, de dotar al país de un régimen local más moderno y eficiente (Arenilla Sáez, 2014: 15-19), y por ello mejor adaptado a la realidad social y económica del país, a sus nuevas necesidades, pero también plenamente homologable a los desarrollos comparados que se han sucedido en los últimas décadas en países de nuestro entorno, esencialmente en Europa. Asimismo, y junto a estas pretensiones, concurre también (y explica en realidad mejor que ningún otro elemento cómo se ha desarrollado el proceso) un indisimulado objetivo que vertebra y explica la reforma desde un primer momento: la necesidad de realizar ciertas economías, cuestión que en todo caso tampoco es en sí misma criticable, como es obvio, o más bien, y lamentablemente, la de dar la sensación de que se actúa en esta dirección (Boix Palop, 2014a).

La necesidad de una reforma, si bien con matices respecto de cuál debiera ser su profundidad y orientación, no es cuestionada, en general, por casi nadie.

Con más o menos convicción se ha planteado la conveniencia de una transformación en profundidad de nuestro régimen local, que a estas alturas de la evolución aplicativa de la Ley de 1985 se habría convertido en una necesidad imperativa (Santamaría Pastor, 2014: 154-156), o bien se ha considerado positivo el intento reformista, pero con manifiesto escepticismo respecto de sus efectivas posibilidades de modificar sustancialmente ciertos elementos y, más todavía, de lograr los ahorros prometidos (Muñoz Machado, 2013), cuando no, incluso, se ha aceptado como necesaria y conveniente una reforma de ciertos aspectos de nuestro régimen local, por mucho que se entendiera profundamente regresivo y peligroso el modelo de reforma local planteado en concreto, tenido además por técnicamente poco afinado (por ejemplo, en este sentido, con muchas coincidencias, los dos trabajos monográficos muy completos y exhaustivos que vehicularon los debates que la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo tuvo respecto de las primeras versiones de la reforma: Carbonell Porras, 2013; Almeida Cerredá, 2013). Es decir, que parece interesante reseñar que, con independencia del concreto juicio que merecieron y merecen las orientaciones del proceso de reforma, tanto en sus versiones iniciales como en las que definitivamente se plasmaron en la norma finalmente aprobada, sí puede rastrearse un cierto consenso en torno a la conveniencia de, al menos, realizar algunos cambios de cierta importancia de cara al futuro respecto de cómo se organizan y actúan, qué hacen y cómo lo hacen, nuestras Administraciones Públicas locales.

Cuestión distinta es, sin embargo, que los cambios en cuestión deban o no afectar al modelo último de régimen local vigente desde 1985, o, en caso de que así se entienda, que las orientaciones de reforma sean compartidas. Si algo ha demostrado este proceso, complicado, largo y azaroso, es que pueden contemplarse importantes líneas de fractura en torno a esta cuestión. Por un lado, un municipalismo que, a falta de consenso sobre un modelo alternativo proveniente del propio mundo local, rechaza radicalmente que las modificaciones deban ser profundas o estructurales. Estas posiciones suelen considerar necesarias mejoras técnicas, medidas de profundización democrática (especialmente para las diputaciones provinciales) y una mejora sustancial de la financiación pública de que disponen los entes locales (muy especialmente, la garantía de la misma y su no dependencia de transferencias de otras Administraciones Públicas), pero no entienden conveniente cuestionar el modelo. Por otro lado, y entre quienes sí propugnan cambios de modelo más radicales, tenemos posiciones que van desde las defendidas por la reforma a quienes entienden (con plasmación por ejemplo en normas como los recientes Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía y sus respectivas normas de régimen local) que el desarrollo del régimen local pasa por su definitiva interiorización autonómica, con variantes que además contemplan una más generosa provisión competencial de los municipios o de sus agrupaciones voluntarias

(e, incluso, en Cataluña, la modificación de las provincias como prestadores y su sustitución por veguerías; Tornos Mas, 2001: 129-140)¹.

En definitiva, la primera constatación que puede ser extraída de la reforma operada, y de todo el proceso que ha llevado a la misma, es la ausencia de un consenso de mínimos sobre la profundidad y orientación de los cambios requeridos. Como veremos posteriormente, esta ausencia de consenso está llamada a dificultar enormemente la aplicación de la Ley en algunos de los puntos finalmente aprobados. No es, y menos en un Estado compuesto, con reparto del poder territorial, una consecuencia insólita. A falta del consenso necesario para introducir cambios estructurales en las instituciones administrativas, la situación precedente, ya consolidada, encuentra no pocas vías, de hecho y de derecho, para oponer resistencia, y se acaba mostrando más sólida de lo que en un principio podría parecer. Un insólito respaldo a estas afirmaciones, por otro lado, lo proporciona el Consejo de Estado, órgano que no se caracteriza particularmente por su capacidad de resistencia frente a la voluntad del ejecutivo de turno cuando diseña proyectos de ley, y menos todavía frente al legislador cuando estos ya han sido aprobados, y que en este caso, en cambio, ha expresado importantes dudas de constitucionalidad y de oportunidad de la reforma, tanto antes de que esta se aprobara finalmente (en fase de informe al Anteproyecto de Ley del Gobierno²) como posteriormente, cuando ha emitido su opinión sobre el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por un número considerable de municipios (que sobradamente superan los mínimos legales exigidos en el artículo 75 ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), lo que obligará a que nuestro órgano de control de la constitucionalidad se acabe pronunciando sobre la compatibilidad de la Ley con las directrices más básicas que nuestro ordenamiento jurídico establece en materia de derecho local³.

1. Dentro de esta segunda línea, he defendido para el caso valenciano, precisamente, una radical reforma de la estructura administrativa de la Generalitat valenciana y de su acción pública que se inscribiría en esta última línea, proponiendo una transferencia masiva de competencias a los municipios y estableciendo estructuras de fomento de la agregación voluntaria de los mismos, con esquemas que primen la flexibilidad y la posibilidad de diferentes estructuras para diferentes funciones, atendiendo a las realidades territoriales y a la expresión de los deseos ciudadanos (BOIX PALOP, 2013a). Con independencia de que sea esta mi posición de fondo en un plano de *lege ferenda*, sin embargo, ello no quita para tratar de hacer un análisis de *lege lata* respecto de los contenidos de la reforma local en curso, manifestando sus aciertos o, en su caso, sus incoherencias, por muy radicalmente diferente que pueda ser en su orientación respecto del modelo de reforma local que me pueda parecer más idónea.

2. Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013 sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

3. Dictamen del Consejo de Estado de 22 de mayo de 2014 sobre planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Hecha esta primera constatación, es interesante asimismo analizar, dado que ya contamos con seis meses de vigencia del texto en vigor de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en que se plasmó finalmente la reforma (con la información que se ha ido generando en cuanto a su aplicación por distintas Administraciones Públicas, incluyendo notas informativas del Ministerio de Administraciones Públicas⁴, y muchas respuestas a consultas realizadas por la Federación Española de Municipios y Provincias; con la respuesta legislativa o normativa de algunas comunidades autónomas; con las primeras manifestaciones de aplicación de la norma; e, incluso, con el ya mencionado conflicto en defensa de la autonomía local planteado ante el Tribunal Constitucional), hasta qué punto las propuestas contenidas en la reforma, ya sea en sus planteamientos iniciales, más maximalistas, ya en su versión finalmente aprobada, están efectivamente modificando sustancialmente, y en qué extremos, el régimen local español. Esto es, revisar qué hay de la teoría a la realidad, cuál es el tránsito de los objetivos de la Ley a su efectiva consecución.

La idea de este trabajo, en definitiva, es revisar esos objetivos y compararlos con la realidad de la aplicación práctica que ya se ve o se comienza a intuir, y, a la luz de este análisis, realizar una valoración sobre posibles insuficiencias de la reforma a la hora de alcanzar sus propias finalidades, tratando de entender las razones, tanto de hecho como de derecho, que pudieran explicar las discordancias, insuficiencias o desfallecimientos. Para ello, comenzaremos la revisión con la apelación de los borradores y anteproyecto al ejemplo comparado, para analizar en qué han quedado las intenciones de conformar un modelo de régimen local supuestamente más cercano al de los países de nuestro entorno. Haremos a continuación referencia a las cuestiones referidas a la sostenibilidad que pretendía garantizar la norma, a fin de evaluar si efectivamente es de prever que de su aplicación práctica puedan derivarse ahorros notables. También analizaremos las pretensiones recentralizadoras inherentes al modelo de régimen local que la misma contenía en sus primeras versiones y, a la postre, acaba conteniendo, con una pretensión de desplazamiento de las comunidades autónomas que, por lo que empieza a poder ser constatado, está lejos de haber sido completada; así como los efectos sobre la autonomía local, que el Proyecto pretendía menguar de modo notable y que finalmente no lo ha hecho en tan grande medida, según comienza

4. La Nota Explicativa sobre la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (disponible *online* en <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gestion%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf>), es un documento muy interesante, pues explicita la voluntad de la reforma legal. También es digno de reseñar que este tipo de notas son cada vez más generales y que, aunque resulta obvio que carecen de valor normativo y no vinculan a los intérpretes, el Ministerio considera que sus explicaciones y recomendaciones han de ser asumidas por los destinatarios de la norma.

a comprobarse con la aplicación de la norma. Concluiremos con una reflexión de fondo sobre la idea de racionalización, otro de los objetivos expresamente enunciados de la norma, para estudiar hasta qué punto, en efecto, se puede considerar que la norma aprobada realiza sus objetivos al respecto.

De esta revisión se pueden establecer algunas conclusiones interesantes, de las que de momento quizás valga la pena avanzar ya, al menos, una de ellas: si bien muy criticable por muchas razones (y efectivamente muy criticado por muchos), es cierto que el primer esbozo de propuesta que dio a conocer el Gobierno respecto de la reforma local sí tenía, al menos, una virtud, y es que podía considerarse que, en efecto, era coherente con una cierta idea (que podía gustar más o menos, ser más o menos acertada, pero que al menos existía) de cómo organizar el régimen local. El resultado final, por el contrario, paulatinamente diluido, es altamente decepcionante, además de por lo criticable de muchas de sus orientaciones, por el hecho de que ni siquiera introduce cambios que vayan a tener la virtud de someter a un verdadero replanteamiento coherente a nuestro sistema. No hay, sencillamente, un modelo en lo que finalmente vamos a ver y ya estamos viendo. De ahí la fundada melancolía de un análisis como el de Santamaría Pastor ya reseñado, quien no puede sino concluir con cierta desazón su valoración global al constatar, o al menos intuir, que por ahí irán los tiros (2014: 154-156).

2. El ejemplo comparado

Una de las razones en las que más se hizo hincapié en los momentos iniciales de preparación de la reforma, aunque luego haya pasado paulatinamente a ser una cuestión olvidada, en paralelo a la dilución de las pretensiones verdaderamente transformadoras de la reforma, es el supuesto empleo del ejemplo comparado para inspirar los cambios. Probablemente, uno de los ámbitos donde es más obvia la visualización de esa paulatina transformación de una norma “que iba a cambiar de arriba a abajo nuestro régimen local” en una ley que toca una serie de cosas fragmentaria e incoherentemente, de una manera que casi da la sensación de que llegados a estas alturas era casi más importante cumplir el expediente que otra cosa, es, justamente, en este campo. Si recordamos los planteamientos iniciales, se empleaba el ejemplo comparado esencialmente para justificar dos necesidades que los borradores iniciales abordaban con fiereza (fusiones obligatorias de municipios, masiva eliminación de competencias municipales con concentración en las diputaciones provinciales, sobre todo en el caso de los pequeños municipios): la conveniencia de que se redujera el número de municipios existentes en España (que como es sabido se ha mantenido más o menos constante desde hace años, por encima de los 8000, para una población en la actualidad de unos 45-47 millones de habitantes), y la necesidad, tanto para mejorar la calidad de prestación

de los servicios públicos locales como para hacerlos más eficientes (esto es, poder prestar más o lo mismo a un coste igual o menor), de ir desplazando cada vez más actuaciones de la esfera municipal (sobre todo si hablamos de los municipios de menos de 20 000 habitantes) a entidades supramunicipales⁵.

A estos efectos, se recordará, se emplearon inicialmente con profusión datos de países europeos (Reino Unido, Suecia, Dinamarca...) que han acometido en décadas pasadas reformas tendentes a reducir el número de municipios, simplificando su planta local y agrupando entidades locales de menor tamaño o uniéndolas a otros municipios ya existentes de mayor población, separando por lo general la idea de municipio/ente local de la de agrupación de población. Un municipio, comunidad administrativa, se trata en estos modelos de que sea una estructura racional desde la perspectiva de la prestación de servicios públicos, más allá de la historia del asentamiento humano, de sus dimensiones o de su dispersión geográfica. La clave será si tiene o no una suficiente población para poder prestar los servicios de modo económicamente eficiente, y, sobre todo, lograr que concentre suficiente población y recursos como para que tenga sentido dotarlo de una Administración Pública de proximidad suficientemente potente. No tiene sentido, según esta lógica, conservar micromunicipios, por mucha coherencia geográfica y territorial que puedan tener los mismos como agrupación humana o mucha tradición histórica que lleven a sus espaldas, si no van a ser luego entidades capaces de desarrollar con unas garantías mínimas esas funciones.

Como es evidente, estas razones no pueden ser desatendidas. La bibliografía sobre el tamaño óptimo de los niveles administrativos es abundante desde muchos planos de estudio, así como también desde el plano normativo, donde las tradicionales explicaciones (por todos, el clásico libro de Alesina y Spolaore, 2003) sobre las implicaciones del tamaño de las agrupaciones humanas y sus Gobiernos convergen en la idea, juridificada en el Derecho europeo (artículo 5.3 TUE), de subsidiaridad: sabedores de que la mayor cercanía en la toma de decisiones y en la acción pública tiene evidentes ventajas (mayor proximidad democrática y por ello adopción de las decisiones con mayor conocimiento de causa, control ciudadano sobre la acción pública mucho más intenso...), pero también inconvenientes

5. Que estas, tanto en los primeros borradores (aunque en ese caso de forma mucho más acusada) como en evoluciones posteriores, fueran las diputaciones provinciales y no las comunidades autónomas (por mucho que en las comunidades autónomas uniprovinciales, como es sabido, estemos hablando de lo mismo) o las agregaciones sectoriales y voluntarias de municipios con finalidades prescricionales específicas (mancomunidades, consorcios, etc.), es una elección difícilmente comprensible por muchas razones (también, como veremos, si atendemos al ejemplo comparado), incluyendo su escasa eficiencia a la hora de gestionar recursos (REDONDO, 2013), pero también una cuestión que, en puridad, tiene poco que ver con la orientación global de la Ley, que no era otra que "retirarlas" de los municipios y llevarlas a un plano superior.

(pueden producirse externalidades negativas como consecuencia de que ciertas decisiones sean adoptadas en proximidad si sus efectos afectan al resto de ciudadanos, hay acciones públicas que son más costosas de llevar a cabo de manera desagregada que si se hacen a una escala mayor...), la subsidiaridad nos dice que, por defecto, las decisiones es mejor que sean adoptadas en los niveles de Gobierno más próximo al ciudadano... siempre y cuando sea posible que así sea porque no aparezca alguno de los factores reseñados (externalidades, economías de escala...) que aconseje llevarlas a un nivel superior (puede verse una exposición con más detalle de estas ideas, por lo demás ya bastante asumidas, en lo que se refiere a su traslación a la identificación de cuáles sean los más adecuados niveles de Gobierno y acción pública, en Boix Palop, 2013a: 35-46). No es en absoluto descabellado, por ello, en aras a lograr una mejor comprensión de cuál pueda ser ese punto de equilibrio óptimo, atender a qué se ha hecho en otros países de nuestro entorno.

Sin embargo, y este es uno de los primeros indicios que obligan a sospechar de la manera en que la reforma local fue preparada, la invocación del ejemplo comparado no fue seguida de estudios rigurosos o documentados exhaustivos sobre las tendencias de los países que más puedan parecerse al nuestro, a la hora de evaluar cómo resolver este problema. Algo que no ocurrió, además, por falta de trabajos o especialistas en nuestro país. Solo por mencionar obras recientes, el propio Instituto Nacional de Administración Pública publicó hace dos años un trabajo ingente, con una recopilación de información monumental editada y coordinada por su antiguo director, en el que se desarrollaba y esquematizaba el modelo de gobierno local de los diferentes países miembros de los entonces 27 Estados miembros de la Unión Europea (Moreno Molina, 2012). Teniendo en cuenta que la reforma local promovida desde el Gobierno, y aunque lo haya sido por uno diferente al que estaba a cargo de la institución cuando se gestó y concluyó este trabajo, ha sido inicialmente elaborada con una intervención muy directa del mencionado Instituto, es profundamente llamativo hasta qué punto parecen haber pasado inadvertidas muchas de las enseñanzas que pueden deducirse de la obra, de la que me interesa en estos momentos destacar, sobre todo, una de ellas: que el Gobierno local varía mucho en sus formas y niveles según países y tradiciones, pero que, a efectos prácticos, hay una cristalización de tradiciones de acción pública que, si nos fijamos en la manera y modos en que se ejercen ciertas funciones más que en nominalismos o en cómo conceptuemos al órgano, provoca que no difieran tanto unos de otros. Es decir, que con independencia de que haya entes locales grandísimos o pequeños, por poner un ejemplo entendible por todos, las actuaciones respecto de guarderías públicas, si las hay, suelen estar en los niveles más bajos, ya sean estos meras estructuras desconcentradas de unas Administraciones Públicas más grandes caso de que los municipios sean enormes, ya municipios con todo su reconocimiento jurídico en los países con estructuras

locales más pequeñas. Asimismo, se llamen municipios o no, sean estos en efecto entes locales más bien pequeños o, por el contrario, entidades inframunicipales dependientes de estructuras más amplias, ciertos mecanismos de participación y acción ciudadana de proximidad son, lógica y necesariamente, llevados a cabo en entornos de dimensiones inevitablemente reducidas. Por el contrario, si hablamos de prestaciones como la sanitaria, los países con estructuras municipales abundantes y de menor tamaño les dan pocas competencias en la materia, y organizan la prestación a partir de entes o agregaciones de mayor tamaño, mientras que los países con estructuras locales mucho mayores pueden perfectamente darles grandes responsabilidades en esta materia. Es decir, que si lo que importa es la función y la acción pública y el grado de cercanía de la misma, antes que la denominación de la estructura, sí pueden encontrarse ciertos hilos conductores.

De una manera más sistemática y analítica, con menos datos sobre la manera en bruto de organizar el territorio, pero con más intención de aspirar a desentrañar esa cierta unidad de razón, hay también excelentes trabajos sobre los retos que plantean las estructuras de gobierno local y sus dimensiones ópticas, tanto desde una perspectiva teórica como a la luz de las experiencias internacionales ya habidas (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2013), que deberían haber sido también empleados a la hora de diseñar la reforma local por el Gobierno, y que ponen de manifiesto, tanto con aportaciones empíricas y basadas en la experiencia como con análisis más teóricos, aspectos que refuerzan los ya señalados y algunos de los elementos de evolución del régimen local español, poniendo de relieve interesantes discrepancias entre las afirmaciones que los defensores de la reforma y su orientación sostenían que evidenciaban las experiencias comparadas y la realidad de las mismas. Así, parece que no tiene mucho sentido pretender que las unidades de prestación de servicios sean siempre las mismas para todo tipo de actividades, y que, dependiendo de cuáles sean estas, puede ser mejor una escala u otra (Bel: 140-170); del mismo modo que hay fuertes evidencias de que las agrupaciones de municipios funcionan mejor si son voluntarias y están debidamente incentivadas, aunque sean diseñadas para la prestación parcial de servicios y no para una fusión total, antes que cuando son impuestas (Dafflon: 189-220; De Mello y Lago-Peñas: 221-241). Por último, por concluir con este breve listado de ejemplos, y en contra de lo que se mantenía desde el Gobierno que demostraba el ejemplo comparado, parece que la relación entre tamaño local y corrupción dista de ser evidente, y que, aunque pueden encontrarse relaciones en los países de altos niveles de renta en sentido de correlación positiva (a más descentralización, más corrupción), ni ello es siempre así ni determina necesariamente que otros beneficios de la proximidad deban ser obviados (Nelson: 78-79), como por lo demás estudios recientes en países que suelen ser empleados de ejemplo como Dinamarca, que ha sufrido un importante proceso de concentración de municipios hasta reducirlos a una cincuentena de grandes entidades, pondrían de manifies-

to (Cuñat, 2013). Estas conclusiones, además, coinciden sustancialmente con lo que equipos interdisciplinarios (por ejemplo, economistas, geógrafos...) concluyen cuando analizan experiencias de este tipo tanto a escala española como europea, aconsejando soluciones flexibles, concertadas, que permitan diversificar la manera de aproximarse a los problemas para adaptar la respuesta a las necesidades cambiantes de cada región o asentamiento humano (que pueden variar mucho por consideraciones geográficas, poblacionales, económicas...), y que aconsejan, por ello, la adopción de un marco jurídico apto para desarrollar este modelo (Farinós i Dasí y Romero González, 2007).

Más llamativo si cabe, además, es el hecho de que el necesario análisis previo a la propuesta de la reforma y a la definición del modelo que la misma iba a tratar de propugnar tampoco haya contado con una evaluación mínimamente rigurosa de la cuestión atendiendo a las evidentes diferencias, como se puede entender dadas las pautas identificadas, derivadas de que estemos en países con una distribución territorial del poder homologable a la división entre Estado y comunidades autónomas o en países centralizados donde, por debajo de la estructura administrativa del propio Estado, prácticamente solo aparecerían los entes locales. De nuevo, esta carencia es particularmente llamativa si tenemos en cuenta que la doctrina española recientemente había prestado atención con un notable grado de detalle y calidad analítica, justamente, a la cuestión de cómo se organizan en nuestro entorno comparado los Gobiernos locales, atendiendo, precisamente, a cuál es la situación en Estados federales y descentralizados (y muy particularmente Alemania, Italia y Reino Unido, por ejemplo, en la obra coordinada por Velasco Caballero, 2010). De este análisis, y muy particularmente de las explicaciones sobre la evolución del régimen local en Alemania, que es el país que más se asemeja al español en cuanto al reparto de poder entre los distintos niveles y el modelo organizativo adoptado⁶, se deduce cierto desacompasamiento entre las soluciones planteadas por la reforma local propuesta y su efectiva relación con el modelo comparado.

6. También es interesante, pues la reforma local proponía una revolución muy importante al respecto, orientada con manifiesta hostilidad a estas estructuras, analizar la vigencia y fortaleza de las estructuras de gobierno supramunicipal en Alemania, cuyo estudio se puede completar, junto a las menciones ya indicadas, con el trabajo de GRACIA RETORTILLO, 2010: 83-141. Estos trabajos muestran no solo la absoluta consolidación de estructuras de esta índole, que van más allá de los municipios, como el *Kreis* o el *Bezirk*, además de diversas agrupaciones adicionales de municipios posibles tanto para desarrollar finalidades generales (municipios conjuntos, agrupaciones locales superiores) como más específicas (agrupaciones metropolitanas o de planificación, mancomunidades...), justamente en contra de la manifiesta desconfianza en las mismas que se plasmaba en el modelo inicial de la reforma local española (con gran agresividad) y que, aunque matizada tras las críticas de algunas regiones que habían hecho mucho uso de las mismas (por ejemplo, fue el caso de comunidades autónomas como la Comunitat Valenciana, debido al intenso desarrollo de estas posibilidades por su régimen local propio), subsiste en el texto final.

Ello es sí desde sus planteamientos más básicos y publicitados, por ejemplo, en relación a la crítica al “micromunicipalismo” español. No parece, en efecto, que la experiencia europea señale necesariamente un camino de reducción de municipios como el que pretendía la reforma local. Piénsese que más allá de Francia y sus 40 000 municipios para unos 65 millones de habitantes (dato que ha aparecido muy pocas veces en el debate), los países que se traían como ejemplo de experiencias a imitar en materia de fusiones de municipios eran todos ellos Estados con un modelo de organización altamente centralizado, con la excepción del Reino Unido, e incluso en este caso hay que notar que generalmente el ejemplo que se ha empleado ha sido el proceso inglés, que no británico, de reducción y fusión. Como es evidente, no es lo mismo fusionar municipios para lograr estructuras prestacionales mayores en los lugares donde no existe una estructura intermedia como puedan ser los *Länder* o las comunidades autónomas, que hacerlo donde estas estructuras sí existen. Más que nada porque los ejemplos de distintos países nórdicos o de Inglaterra nos devuelven la imagen de unos municipios, sí, más grandes, pero también con muchas competencias, por ejemplo en sanidad y educación, que normalmente necesitan de ese mayor tamaño, y que en países como el nuestro son, en cambio, responsabilidad de las comunidades autónomas. Mientras que, por su parte, bajo esas estructuras comunes de grandes municipios siguen existiendo órganos de proximidad desconcentrados con funciones no tan diferentes a las de nuestros municipios. Matices estos en absoluto desconocidos por quienes han estudiado estas cuestiones, pero sorprendentemente ajenos a la discusión pública en torno a la reforma local y a las orientaciones derivadas de la misma.

Incluso los datos que se han manejado respecto de la reducción de municipios en Alemania, haciendo hincapié en que esta se ha producido también allí (y Alemania sí es un país, por lo ya expuesto, homologable en su estructura administrativa al nuestro, y que podría por ello servirnos de ejemplo), han sido, por lo general, descuidados. Se ha mencionado mucho que allí el número de municipios, tras sucesivas reducciones, ha acabado siendo el mismo que aquí, a pesar de que casi nos doblan en población: unos 8000 municipios. Pero si nos vamos a los datos oficiales⁷, que ofrecen la serie desde 1952, vemos que el número de municipios alemanes, en efecto, se ha ido reduciendo paulatinamente desde unos 25 000 tras la II Guerra Mundial a unos 8500 en la actualidad. Teniendo en cuenta que ellos tienen casi el doble de población, es cierto que la diferencia sería digna de ser reseñada y probablemente hablaría de una mayor eficiencia del modelo alemán, que habría sabido reaccionar para lograr aprovechar esas economías de

7. Datos extraídos del *Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland*, edición de 2011, disponible *online* en la página web estadística del Gobierno alemán: <https://www.destatis.de>

escala... si no fuera porque estos datos se refieren solo a los territorios de la antigua República Federal de Alemania. Si integramos los más de 7000 municipios que formaban parte de la antigua República Democrática de Alemania en el momento de la reunificación, que han ido reduciéndose hasta menos de 3000 en estos momentos, llegamos a una cifra actual de unos 11 000 municipios. Es decir, que unos 80-82 millones de habitantes tienen 11 000 municipios por unos 8000 para 45-47 millones de habitantes (siempre usando las cifras redondeadas, a fin de tener una mejor perspectiva). La diferencia no es tan grande, máxime si tenemos en cuenta que en España, además, hay enormes diferencias regionales (Almeida Cerredá, 2013: 5-10) que engordan las cifras globales (probablemente por necesidades derivadas de la geografía y la densidad de población de ciertas regiones como Galicia o Castilla y León, por lo demás perfectamente entendibles) y que hacen que, a efectos prácticos, gran parte de nuestro territorio tenga unas ratios población/estructuras municipales de gobierno estrictamente comparables a las alemanas. Más llamativo, eso sí, aunque en cambio este dato no haya merecido tanta atención, es que el derecho alemán sí esté logrando, año tras año, una reducción del número de municipios. Pero eso debiera hacernos extraer otras lecturas. A saber, que quizás eran ellos, antes que nosotros, los que contaban con un exceso de entes locales (lo que puede explicar en parte el hecho de que les haya resultado más sencillo rebajar el número), y sobre todo, reafirmando los hallazgos teóricos en la materia, que probablemente sus normas en materia de régimen local son más eficaces a la hora de lograr efectivas fusiones de municipios (el incentivo financiero y la búsqueda del acuerdo parece ser un mejor método que la imposición, y si de verdad siguiéramos el ejemplo comparado, y en este caso el alemán, convendría mirar con más detenimiento a cómo están logrando allí encauzar este proceso, de forma no conflictiva y colaborativa).

A partir de estas constataciones, puede valorarse mejor la evolución del Proyecto en esta materia. Es en primer lugar dudoso que su evaluación inicial respecto de la necesidad de fusionar de manera general los municipios más pequeños, hasta lograr agrupaciones de más de 20 000 habitantes, respondiera a un análisis mínimamente riguroso. Para que así fuera debiera haber tenido en cuenta que los ejemplos que tomaba como dignos de ser imitados eran los propios de países donde la inexistencia de estructuras administrativas entre el Estado y los entes locales ha ido desplazando prestaciones donde sí es necesaria una red amplia y se producen claras economías de escala (sanidad, educación) hacia los municipios. Es obvio que, en estos casos, los municipios han de ser mayores y desplegarse sobre más territorio, pero no es el caso español. En segundo lugar los mecanismos coactivos inicialmente planteados por la norma eran particularmente inapropiados. El resultado final plasmado en la Ley aprobada, como consecuencia de las enormes críticas recibidas desde el mundo local, abandona definitivamente ese modelo coactivo, fallido por no haber sido producto de una reflexión sólida, pero

tampoco apuesta por uno alternativo de tipo voluntario que tenga visos de ser atractivo. Muy probablemente porque, caído el modelo coactivo, vertical y rígido, no se entiende ni apuesta de verdad por uno alternativo colaborativo, horizontal y flexible, como se puede ver en su decepcionante plasmación legal. Por un lado, porque la apuesta por incentivar fusiones es más bien modesta a partir de las medidas de fomento recogidas en la propia norma⁸. Por otro, porque la propia desconfianza en buscar soluciones de agregación voluntaria parcial o sectorial, funcionalmente especializadas, que por ejemplo abundan en el caso alemán, ha hecho que esa vía tampoco sea explorada en el texto final de la Ley, por mucho que, finalmente, se haya aceptado la subsistencia del modelo de mancomunidad.

El caso es que, en resumidas cuentas, el modelo inicial no cuadraba demasiado con el ejemplo comparado en esta materia, en contra de lo que se sostuvo, pero tampoco la desaparición del mismo ha dado lugar a un nuevo modelo que, este sí, apostara por experiencias de éxito ya testadas en otros países. Simplemente nos hemos quedado con un no-modelo.

En este punto, de hecho, es particularmente llamativo el papel que la nueva Ley, aun a pesar de no ser en esto tan ambiciosa como lo que el Proyecto inicial preveía, da a las diputaciones provinciales respecto de la coordinación o sustitución de los municipios en la prestación de los servicios municipales obligatorios (la famosa intersección de los artículos 26 y 36 LRBRL en sus nuevas redacciones que tanto está dando que hablar), y que, lógicamente, explica el correlativo humilde espacio para las mencionadas estructuras voluntarias de agregación o colaboración para la prestación de servicios. En el modelo inicial de reforma local, y de nuevo

8. El nuevo artículo 13.3 LRBRL, redactado conforme al texto aprobado por la Ley 27/2013, superpone a la competencia autonómica en materia de fusiones una acción del Estado que, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, tratará de incentivar las fusiones, que presupone buenas para mejorar la capacidad de prestación de los servicios públicos locales. El artículo 13.4, a continuación, lista una serie de medidas de incentivo que, la verdad, no pueden considerarse ni mucho menos como generosas, pues, salvo un levisimo incremento de la financiación local recibida por el municipio [el artículo 13.4 a) establece que “el coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo se incrementará en 0,10”], todas las medidas restantes son simplemente mecanismos de salvaguardia para evitar que la financiación recibida por el municipio como consecuencia de la fusión, y dadas las actuales normas de reparto, pudiera ser menor a la que anteriormente recibían por separado los entes locales previos a la fusión, o para atenuar las posibles obligaciones adicionales, y su impacto financiero, que podrían derivarse de la fusión como consecuencia del incremento de población y, con ello, del posible incremento de los servicios públicos municipales obligatorios. Es decir, que en lugar de establecer medidas potentes de incentivo, lo que la norma se limita a hacer, más allá de ese humildísimo incremento del coeficiente de ponderación, es tratar de impedir que aparezcan desventajas que directamente desincentiven la fusión. No parece un programa, la verdad, demasiado ambicioso.

contra el ejemplo comparado (y contra las directrices constitucionales españolas, como el propio Consejo de Estado hubo de señalar), se preveía una estructura rígida, recentralizadora y uniforme, como las diputaciones provinciales, como nuevo agente clave en la prestación de servicios públicos locales. Pues bien, para finalizar, conviene señalar que esta visión que peculiarmente viene a realzar a una estructura como la diputación provincial, que el texto finalmente aprobado mantiene aunque desprovisto de su inicial coactividad, es también radicalmente incompatible con las enseñanzas de las experiencias y evolución más recientes llevadas a cabo en países de nuestro entorno. Así, junto a casos como el alemán ya expuesto, hay que señalar que la tendencia de los referentes más cercanos al español en esta materia en tiempos recientes va en una línea opuesta, hasta el punto de que la desaparición de este tipo de entes locales intermedios está en el momento de cerrar este trabajo en la agenda reformista tanto en Italia (el Gobierno Renzi ha anunciado la inminente supresión de las provincias, todavía no concretada en un proyecto concreto en el momento de redactar estas líneas) como incluso, lo que es más significativo, en la propia Francia (el Gobierno Valls acaba de presentar su proyecto de reconsideración de las regiones, que se reducen en número y asumen más competencias, hasta el punto de que se ha anunciado la desaparición de los mismos departamentos que son el precedente de nuestras provincias en el horizonte de 2020; aunque, de nuevo, en el momento de redactar estas líneas, no sea posible aportar la referencia de la concreción legislativa del mismo, por no haberse producido aún).

Añádase a esto la interesante experiencia que desde la Ley Chevènement de 1999⁹ se ha realizado también en Francia en materia de *intercommunalité*: el fomento, con importantes medios económicos y atribución de competencias, de la colaboración intermunicipal para la gestión agregada de competencias a una escala superior a la municipal, por medio de la creación de *métropoles* y diversos tipos de *communautés*, que, además, cuentan con estructuras representativas de gobierno elegidas de modo directo por los ciudadanos (a diferencia de lo que, por ejemplo, sigue ocurriendo con las diputaciones provinciales españolas¹⁰).

La comparación no solo con Alemania, donde en un país estructuralmente muy semejante al nuestro en cuanto al reparto del poder administrativo las diferencias

9. *Loi no 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.*

10. En medio de críticas doctrinales que son un clamor desde hace tiempo (véase, por ejemplo, ALMEIDA CERREDA, 2013), pero sin que el legislador español se sienta concernido lo más mínimo. Es más, ni siquiera en un contexto de refuerzo de la potencia prestacional de las diputaciones y de su importancia como actores de la vida administrativa a la hora de proveer de servicios a los ciudadanos, como es el caso del modelo propuesto por la reforma local, se ha considerado necesario profundizar, siquiera sea mínimamente, en los mecanismos de control democrático de estos entes.

son obvias, sino incluso con Francia, paradigma del modelo centralizado, no puede ser más reveladora. Especialmente en el caso francés, que incluso sin tener comunidades autónomas con las importantes competencias de las nuestras (aunque el fortalecimiento de sus regiones en los últimos tiempos y de las estructuras por venir sea manifiesto), y siendo la patria de la división departamental, parece haber sustituido definitivamente ese modelo rígido y centralizado, intervenido verticalmente, por estructuras más ágiles, de geometría variable, voluntarias y controladas democráticamente por los ciudadanos, todo ello incentivado por el Estado, como mecanismo para ganar tamaño y fomentar las economías de escala, mientras en España la ley local reformada pretendía impulsar, con todas sus connotaciones decimonónicas, unas diputaciones provinciales que ni siquiera se reforman. No se entiende, la verdad, muy bien de dónde salían los ejemplos comparados del modelo inicial, y, aunque la dilución del mismo en la Ley finalmente aprobada vaya a minimizar los daños, es lo cierto que se ha perdido una excelente oportunidad para hacer de verdad una reflexión de derecho comparado y aprender de las experiencias, ciertamente interesantes, de nuestro entorno, incluido el más cercano, para promover un modelo local alternativo más moderno y eficiente.

3. Sostenibilidad

Un objetivo esencial del modelo de régimen local aprobado con la reforma es el de la consecución de la sostenibilidad posible, hasta el punto de que la idea aparece en el propio nombre de la Ley 27/2013. Sostenibilidad significa, como es obvio, la conveniencia de hacer más sostenibles económicamente las Administraciones Públicas, y en este caso la municipal, de cara al futuro, por la vía de forzarlas a usar sus recursos de forma más juiciosa, evitando el despilfarro y promoviendo el ahorro, la contención de costes y la provisión de los servicios públicos locales de forma más eficiente. No parece que, como planteamiento, y más allá de cierta estrechez de miras, pueda haber nada que objetar a estas pretensiones. Es obvio que hay otras sostenibilidades a las que aspirar, pero nada de ello quita valor, que es evidente que lo tiene, a la estrictamente financiera. Buscar ahorros es algo bueno, siempre y cuando no sea a costa de limitar la prestación de los servicios (porque entonces no estamos hablando de ahorros, sino de recortes, que pueden estar justificados en ocasiones, por supuesto, pero son algo radicalmente diferente, y como tal cosa conviene, en su caso, analizarlos). Sin embargo, ciertos elementos en la génesis de este impulso (que es claramente heteroimpuesto¹¹) se

11. Ya se ha dado cuenta en un trabajo anterior a este, con algo más de detalle que aquí no viene al caso, del origen de estas necesidades de ahorro (BOIX PALOP, 2014b). En todo caso, y sobre las concretas causas de la imposición en cuestión, véanse también ARENILLA SÁEZ (2004: 18-19) o

han proyectado sobre su concreción en la norma, abundando en los problemas ya mencionados desde el principio de este trabajo: falta de un modelo coherente y como consecuencia de ello un previsible fracaso de la reforma, también, en estos objetivos.

La utilización de una ley de reforma del gobierno local para lograr los objetivos de ahorro que se pretendían de España es, en primer lugar, altamente cuestionable por insusceptible de lograr los ahorros prometidos o deseados (Muñoz Machado, 2013), dado que no estamos ante una Administración Pública que concentre la mayor parte del gasto público español ni, a la vista de sus números de deuda acumulada o su déficit anual, la que mayores desequilibrios planteaba. Da la sensación, pues, de que se trata de una elección más influida por la mayor facilidad jurídica y política de regular desde el Estado a los ayuntamientos antes que a las comunidades autónomas (Boix Palop, 2014b), así como, por supuesto, por el hecho de que la Administración del Estado, a pesar de acumular mucha más deuda que cualquier otra (y, por supuesto, mucha más que los ayuntamientos; Carbonell Porrás, 2013: 29-30) y de tener desde hace ya varios años un desequilibrio presupuestario sensiblemente mayor al de cualquier otra Administración Pública española¹², manifiesta una señalada aversión a imponerse economías a sí misma, prefiriendo siempre intentar que sean otros los que carguen con los esfuerzos inevitables derivados de los programas de ajuste, como los contenidos del informe CORA (Comisión para la Reforma de la Administración) ponen de manifiesto de modo patente (Boix Palop, 2013b).

En todo caso, resulta necesario reiterar que la idea de sostenibilidad no es en sí misma criticable. Puede cuestionarse, como hemos hecho brevemente, el que se pretenda hacer recaer la misma solo sobre los entes locales o que esto se haga,

MEDINA GUERRERO (2014: 29-32). Para enmarcar esta acción transformadora en un contexto jurídico más global, la intervención europea en el modelo institucional español está explicada por EMBID IRUJO (2012 y 2014), así como las consecuencias y transformaciones que la misma está suponiendo para los equilibrios entre el derecho nacional y su Estado social son apuntadas por MENÉNDEZ (2014).

12. A título de ejemplo, el cierre presupuestario de 2013, que puede consultarse en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pone de manifiesto no solo que los problemas se encuentran en otras instituciones (y particularmente en la Administración del Estado, que globalmente considerada, incluyendo en las cifras las cuentas de la Seguridad Social, cerró el ejercicio con un déficit del 5,5 % sobre PIB), sino que precisamente los entes locales españoles no generan en este momento carga financiera alguna, antes al contrario, habiendo acabado globalmente el año con un superávit del 0,4 % en relación con el PIB. Las comunidades autónomas, a pesar de su fama de constituir el gran agujero negro del déficit público español y de tener unas cargas prestacionales considerables (sanidad y educación, por ejemplo) y muy inelásticas respecto de la oferta que han de garantizar, cerraron con un desfase de solo el 1,5 %. Véase la información oficial al respecto, del propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2014/ESTADÍSTICAS/31-03-15%20%20Cierre%20Ejercicio%20Presupuestario%202013.pdf>

además, con manifiesta desconexión con el foco real de problemas financieros que padece nuestro país, que no está en los ayuntamientos. Puede, asimismo, cuestionarse la manera en que el artículo 135 de nuestra Constitución ha consagrado, anticipándose a los mandatos europeos en la materia, el principio de sostenibilidad financiera y de equilibrio presupuestario con estatuto de mandato constitucional y normas muy rígidas desarrollándolo, así como sus contenidos. Sin embargo, la idea de fondo de estos mandatos no es descabellada ni, sobre todo, predetermina necesariamente la manera en que un municipio se autoorganiza, aunque le establezca ciertos límites.

Así, en desarrollo del mandato constitucional introducido por el referido artículo 135 CE, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, señala que “las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera” (artículo 4.1), lo que incluye expresamente a las Administraciones locales, que a continuación ven cómo en el artículo 11.4 de la norma se les establece, concretando los objetivos de déficit anuales para los entes locales, un mandato que no puede ser más claro: “Las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario”. La norma es extraordinariamente exigente, puesto que, como es sabido, el equilibrio presupuestario no es una práctica frecuente en exceso en la práctica administrativa española de las últimas décadas. También puede ser criticable en cuanto a su orientación política, por cuanto limita la posibilidad de que un ayuntamiento pueda desarrollar políticas de fomento empleando estímulos sobre la demanda agregada, incurriendo en gasto que aun generando déficit pueda inducir una actividad económica que lo compense de cara al futuro. Incluso podría señalarse como criticable el hecho de que se señale una regla más exigente para los entes locales de la que el legislador estatal se aplica a sí mismo o a las comunidades autónomas. Sin embargo, ninguno de estos elementos deja de ser una determinación que está dentro de las normales facultades del legislador democrático. Si no gustan o se consideran inapropiadas o demasiado exigentes, un mero cambio de composición política de las Cortes puede alterar estas reglas, y repartir los márgenes de maniobra que la Constitución permite de forma diferente entre los distintos niveles administrativos, por ejemplo.

Sí ha de señalarse, sin embargo, que esta obligación de resultado, más allá de las dificultades prácticas de previsión que pueda conllevar en ocasiones en conexión con un modelo de financiación local en exceso, todavía, tributario de liquidaciones que hacen otras Administraciones Públicas, puede plantear problemas. Pero abstracción hecha de todos estos factores hay que resaltar también que plasma un modelo de régimen de Administración local que es respetuoso con la idea de autonomía y que, precisamente por basarse en obligaciones de resultado,

ampara la existencia de un amplio margen de maniobra a cada municipio, que puede operar de la manera que estime más conveniente para cumplir con esos objetivos impuestos por la norma. De hecho, así ha sido globalmente en estos años (2012, 2013), en los que las limitaciones derivadas del artículo 135 CE han empezado a desplegar efectos, y los resultados, a la vista está con el ya mencionado superávit del 0'4 % general de todos los entes locales de España durante el ejercicio 2013, lo acreditan. Los municipios, cada uno empleando la estrategia que ha considerado más apropiada, han logrado cuadrar cuentas (esencialmente por la vía de reducir mucho el personal laboral que trabajaba en ciertos servicios municipales que, o bien funcionan ahora con menos personal, o bien, en no pocos casos, si se han juzgado como no esenciales, han dejado, directamente, de prestarse). Más allá del juicio que merezcan estos recortes de empleo público y de prestaciones en no pocos casos, lo cierto es que de estos datos se deduce que el modelo flexible y basado en fijar objetivos de déficit a los ayuntamientos, a partir de los controles de la Ley Orgánica de Sostenibilidad Presupuestaria, parece haberse demostrado suficiente para atajar el (supuesto) problema de descontrol del gasto público local.

Es a partir de esta reflexión cuando hay que traer a colación la muy diferente orientación de la reforma contenida en la Ley 27/2013 en esta materia. Una reforma de una orientación muy limitadora y, de nuevo, vertical, con la inequívoca pretensión de generar mecanismos de ahorro a partir de la convicción que el Estado entiende de cómo es mejor prestar ciertos servicios u organizar ciertas actividades, e incluso estableciendo umbrales máximos de sueldos o dedicaciones. Esto es, hemos pasado de un modelo de régimen local donde el control de la sostenibilidad y equilibrio presupuestarios, aun siendo novedoso que se estableciera y que hubiera mecanismos de control y sanción muy invasivos, se definía por el establecimiento de un objetivo, pero dejando al municipio autoorganizarse, a otro donde la ley le señala, al menos:

- necesidad de justificar la dotación presupuestaria para poder desarrollar ciertas funciones y ofrecer ciertos servicios (las famosas competencias “diferentes a las propias” del artículo 7.4 LRBRL sometidas a dos informes previos, uno de ellos relativo a este punto);

- el sometimiento a necesario informe y justificación de la conveniencia económica de ciertas opciones prestacionales, como las referidas a la creación de empresas públicas que establece el artículo 85.2 LRBRL;

- la obligación de informar anualmente de los costes efectivos de los servicios prestados, como mecanismo de control respecto de la correcta prestación de los mismos (un control que realizarán tanto el Ministerio de Hacienda y

Administraciones Públicas como las diputaciones provinciales, como prevé el artículo 36 LRBRL de acuerdo con las reglas del artículo 116 ter LRBRL);

– preceptos como los nuevos artículos 75 bis, 75 ter o 104 bis LRBRL, con normas que establecen niveles retributivos máximos para los cargos locales o el número máximo de asesores que, dependiendo del tamaño del municipio, van a ser posibles en cada caso (véase Delgado Piqueras, 2014).

Estas medidas son muy relevantes desde muchos puntos de vista, pero, a la hora de la verdad, probablemente su efecto menos cualitativamente significativo es el económico. Más que nada porque si hay municipios prestando servicios que no tienen obligación de prestar, en un contexto de superávit general, normalmente lo estarán haciendo ya a partir de una existencia efectiva de fondos suficientes para hacerlo, como exige ahora de forma materialmente redundante el nuevo artículo 7.4 LRBRL (que no añade, pues, a esta cuestión, una vez existen las normas de estabilidad presupuestaria, más que papeleo y una burocracia de la que, la verdad, podría haberse prescindido). O porque no es descabellado suponer que los propios municipios sean los más interesados en hacer una correcta evaluación de las alternativas prestacionales a su alcance, y optar por la más adecuada, en la línea de lo que exige el artículo 85.2 ahora, y que esta evaluación, que contiene muchos elementos, parece sensato que sea sometida a controles más democráticos que técnicos. Tampoco parece que someter a ciertos controles y obligaciones de transparencia (aunque estas medidas, la verdad, sí parezcan muy razonables y útiles) los costes en la prestación de ciertos servicios (artículo 36) vaya a cambiar radicalmente la manera en que los municipios (recordemos que legalmente obligados a presentar un presupuesto equilibrado todos los años) actuaban al respecto: si entienden que les resulta más económico acudir a los modelos de prestación conjunta o coordinada disponibles, tanto en colaboración con las diputaciones (artículos 26.2 y 36) como por otras vías (mancomunidades, consorcios) que siguen siendo posibles, lo seguirán haciendo... más o menos como hasta ahora. Por último, es conocido que la mayor parte de los ayuntamientos estaban antes de la aprobación de la Ley 27/2013 por debajo de los umbrales máximos fijados (con excepciones que normalmente se centraban en grandes municipios, poniendo de manifiesto, una vez más, las ventajas del control democrático más cercano sobre ciertas actuaciones inherente a la existencia de municipios de tamaño no excesivamente grande, a diferencia de lo que parece entender el modelo de la reforma legal¹³), de modo que tampoco en este punto hay que esperar un gran resultado económico.

13. No se ha hecho en España, y es llamativo que no lo haya realizado el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y que tampoco se haya acometido durante el proceso de elaboración de la Ley 27/2013, un estudio sobre la posible relación entre el tamaño de los municipios y su mayor

Es en definitiva relevante para entender la reforma el cuadro que aparece respecto de cómo la Ley 27/2013 parece entender el control financiero y las exigencias de sostenibilidad, introduciendo un modelo de régimen local muy limitado y controlado verticalmente, donde no se confía tanto en la competencia entre municipios, cierta libertad y flexibilidad que fomenta la aparición y emulación de nuevas y mejores prácticas, como en el establecimiento de reglas comunes para todos. No se busca sostenibilidad a partir del control democrático y la autodeterminación de cada municipio y sus vecinos, sino de unas normas que fijadas en la ley estatal establecen unas determinadas reglas del juego. Este modelo, de nuevo muy exagerado en los primeros borradores, ha quedado diluido hasta aparecer en estos modestos perfiles en la versión final, que no están afectando en demasía a las actividades de los entes locales, por cuanto estas ya están adaptadas de origen a la mayoría de las exigencias de las nuevas reglas. Pero es una evolución, de nuevo, significativa, como también lo es que haya quedado en nada o en tan poco¹⁴.

4. Recentralización

Un elemento adicional que permite entender el modelo previsto por la reforma local en sus primeros pasos, algunas de sus insuficiencias y aspectos criticables, así como la previsible incapacidad del mismo para imponerse y desplegar todos los efectos queridos, es el relativo a la pretensión de emplear la Ley 27/2013 como ariete recentralizador. Se trata, como es evidente, de una manifestación coherente

o menor tendencia a acumular deuda. Sin embargo, sí hay que señalar que los grandes municipios españoles tienen globalmente un porcentaje de la deuda municipal total que no es inferior al que les correspondería por población, siendo en el caso de algunos grandes municipios, de hecho, notablemente superior.

14. Sí pueden tener cierto efecto las exigencias de transparencia en materia de costes efectivos a que obliga el artículo 36 y que concreta el nuevo artículo 116 ter de la Ley (necesitado de un desarrollo reglamentario todavía por llegar), en la medida en que la recopilación y difusión de esta información aportará datos que potencialmente pueden mejorar notablemente la prestación, por generar dinámicas emulativas y de sustitución. Esta medida es por ello mucho mejor que la más vertical prevista en el Anteproyecto de la reforma local, que abogaba por un sistema de “coste estándar” fijado normativamente, lo que fue muy criticado no solo por el Consejo de Estado, sino por casi toda la doctrina (por todos, ZAFRA VÍCTOR, 2014). La evolución desde un modelo de “coste estándar” a la idea de calcular y comparar “costes efectivos” es, de nuevo, una buena muestra de cómo la evolución legislativa del Proyecto ha ido descafeinándolo hasta convertirlo, una vez aprobada la versión final de la Ley, en una norma que cambiará pocas cosas concretas y efectivas del actual modelo de prestación, y que, por esta razón, podría y debería haber evolucionado, abandonado el modelo intervencionistas hasta la náusea inicial, a una visión alternativa más transparente, competitiva y autónoma de la acción municipal, por mucho que igualmente controlada y fiscalizada, pero no por normas con visiones concretas, sino de objetivos, y no solo con el control de legalidad de los secretarios, interventores, y las Administraciones del Estado y autonómicas, sino también con el control ciudadano de los vecinos.

con esa idea vertical y heterordenadora a la que ya hemos hecho referencia cuando hemos expuesto el (sustancialmente) inútil sistema de control presupuestario adicional a los ya existentes como derivación del artículo 135 CE, que conduce a querer predeterminar desde el Estado la forma de desarrollo de la actividad local por entender que de este modo se garantizarán más el ahorro y la eficiencia.

En este caso, la pretensión recentralizadora no se refiere tanto a la acción de los municipios (nos referiremos a ella posteriormente, en el punto 5 de este trabajo) como a las posibilidades de que las comunidades autónomas desarrollen una acción propia en materia de régimen local. Y sorprendentemente, a estos efectos, tanto la exposición de motivos de la Ley como el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013 consideran expresamente posible una gran acción desde el Estado, que limitaría o arrinconaría las posibilidades de desarrollo de las comunidades autónomas sobre el régimen local con base en el artículo 135 CE, convertido en un gran título competencial horizontal que completaría las posibilidades de legislación uniformizadora estatal de otros preceptos como los artículos 141.1.1.^a o 149.1.18.^a (me he ocupado más extensamente de esta cuestión en Boix Palop, 2014a).

No tiene sentido referir con detalle en este punto los elementos a partir de los cuales se sitúa el conflicto, pero sí vale la pena recordar a rasgos básicos el encuadre jurídico del mismo. Por una parte, la distribución constitucional de competencias, completada con los respectivos estatutos de autonomía, unos más ambiciosos que otros (más todavía tras la reforma de estos, sobre todo en los casos catalán y andaluz, véase Cosculluela Montaner y Carbonell Porrás, 2011); por otra, la pretensión de hacer cada vez más potentes y efectivas esas cláusulas horizontales estatales que permitirían a la ley estatal regular contenidos básicos cada vez con mayor grado de detalle. En medio, un Tribunal Constitucional que más allá de la ritual afirmación del “carácter bifronte” del régimen local, esto es, compartido por el Estado y las comunidades autónomas, con dos vertientes diferenciadas, una básica y general que buscaría una uniformización mínima en todo el territorio estatal, y otra más detallada, concreta y adaptada a cada territorio, que sería consecuencia del trabajo de los legisladores autonómicos, ha ido poco a poco dejando claro por medio de su jurisprudencia su comodidad con los postulados estatales que aspiran a extremar las posibilidades regulatorias de lo básico. Así, y frente a las nuevas y ambiciosas reformas estatutarias, las sentencias que se han sucedido (STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán, STC 104/2013 sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlament de Catalunya contra la Ley 57/2003 de reforma del régimen local...) han abundado en la idea de que por muy ambiciosas que hayan podido ser estas reformas, ello no ha supuesto la “interiorización” del régimen local por parte de los ordenamientos jurídicos de las comunidades autónomas (Sánchez Morón: 2011, 352-358), esto es, no impide al

legislador estatal seguir teniendo toda la libertad del mundo para predeterminar el régimen local español del modo que mejor considere... siempre y cuando no vaya más allá de lo que sus competencias básicas le permiten (pero, recordemos, competencias básicas en constante expansión)¹⁵. Por supuesto, nada de ello permite desconocer la existencia de las normas autonómicas y sus estatutos, pero minimiza en algo su posición, al menos teórica. Eso sí, la interpretación “conforme a los Estatutos” y a las normas locales parece también una consecuencia jurídica del hecho de tener un Estado compuesto imposible de soslayar, y por esta vía es posible lograr, quizás, cierta atenuación de esta vis expansiva del modelo uniformizador estatal (Velasco Caballero, 2011: 87-90; 2014b).

El principal campo de batalla donde este modelo estatal de reforma local ha tenido efectos a este respecto, es el de la previsión de un modelo competencial que el Estado, frente a lo que era el tradicional entendimiento en la materia, nacido de la primera versión de la LRBRL de 1985, ha querido modificar con la reforma de 2013. Así, donde históricamente se consideraba que las previsiones sobre competencias propias municipales del artículo 25 de la norma y servicios municipales obligatorios del artículo 26, contenidas en la Ley de Bases estatal, eran una garantía de mínimos (una suerte de cobertura que el Estado ofrecía a los municipios como concreción del respeto al principio de autonomía institucional, expresión de la garantía institucional constitucional de los artículos 137 y 140 de la Constitución), esto es, mandatos que obligaban a las comunidades autónomas a conceder competencias en esas materias a los entes locales, pero que en ningún caso impedían su extensión por medio de normas autonómicas (desde el propio estatuto de autonomía a las leyes de régimen local, pasando por cualquier ley sectorial que, en el ejercicio de sus competencias, optara por conceder a los municipios ciertas competencias)¹⁶, la nueva Ley parece entender su contenido como una “foto fija” de cuál haya de ser el concreto reparto de competencias respecto de los tres niveles: estatal, autonómico y local.

Esta pretensión de la norma, sorprendentemente, es asumida por el Consejo de Estado en su Dictamen de 26 de junio de 2013 (Zafra Víctor, 2014, lo critica por ello dura y certeramente), y pasa a la estructura y contenidos finales de la Ley 27/2013 con toda claridad. De hecho, algunas de las correcciones que se realizan tras su informe, como el paso de un modelo de delegaciones (artículo 27 LRBRL en su nueva versión) que, a diferencia del Anteproyecto, deja de tener un *numerus clausus* de competencias autonómicas delegables en los entes locales para ser un listado meramente ejemplificativo, no deja de beber en esta

15. Sobre esta jurisprudencia véase el completo repaso a la misma de ALONSO MAS (2014a: 88-109).

16. Por todos, BAÑO LEÓN, 2011: 646-649.

misma lógica jurídica, ya que viene a ser conformado como un mero paliativo que no esconde la consideración de que, ya sea para decirle exactamente a las comunidades autónomas qué competencias puede delegar y qué competencias no en los entes locales, ya sea para proponer modelos de gestión basados en la delegación y abrir magnánimamente la mano permitiendo más delegaciones, el Estado entiende que en todo caso tiene algo que decir respecto de cómo se regulan las relaciones comunidades autónomas-entes locales en el ejercicio de las competencias de aquellas.

Adicionalmente, caso de que subsista alguna duda respecto de que la pretensión del listado de los artículos 25 (competencias propias) y 26 (servicios municipales obligatorios) de la nueva versión de la Ley de régimen local, reducidos ambos a la baja, no es dar más libertad a las comunidades autónomas, que verían cómo las obligaciones que tenían de otorgar competencias se ven reducidas, al verse reducido el listado competencial que necesariamente habían de conceder a los municipios (así como los contenidos que en cada caso concreto han de entenderse comprendidos en los enunciados de las mismas, que cambian con pretensión limitadora y reductora¹⁷), sino, antes al contrario, limitar esa autonomía, imponiéndoles un menú cerrado, donde no pueden eliminar esas competencias a los municipios, pero tampoco asignarles más en su legislación propia como áreas competenciales inherentes a la esfera local (quedando como única solución la delegación, que se vende como abierta, como vía de escape, del artículo 27 LRRL), pues los listados serían no solo límites, sino también umbrales de máximos; basta contemplar las previsiones especiales que la propia reforma contiene respecto de algunas de estas competencias, donde se regulan los mecanismos de paulatina devolución competencial desde los municipios a las comunidades autónomas, para entender cuál es efectivamente el modelo y cuál, en efecto, la indubitada pretensión de la reforma¹⁸.

17. Aunque la interpretación al respecto puede divergir, y no parece insensato considerar que ciertos cambios en la definición literal de las competencias, cambiando unas expresiones por otras (véase, por ejemplo, la completa explicación de los mismos en FORCADELL I ESTELLER, 2014), deban considerarse como algo que poco o nada afecte a las posibilidades de despliegue competencial, no es esa la opinión del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, como deja claro en su Nota Explicativa a la que antes nos hemos referido ya (y a la que el propio Ministerio, como hemos señalado, considera un documento interpretativo que expresa el contenido y sentido auténticos de la reforma: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gestión%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf>

18. Así, las disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera y segunda se refieren, respectivamente, a la manera (y en algunos casos, incluso, el calendario) en la que debería operarse esta devolución de competencias, lo que es una increíble intromisión del legislador estatal en un ámbito competencial clarísimamente autonómico. Con ALONSO MAS (2014a: 111-113) parece que se impone afirmar en este punto la inconstitucionalidad de estas previsiones, en la medida en que la norma básica estatal, en este caso la Ley 27/2013, por mucho que la idea de lo básico haya quedado

Pues bien, definido en estos términos el intento estatal de reconfiguración de las relaciones Estado-comunidades autónomas-entes locales, en una parcela en la que la evolución del proceso legislativo, desde los primeros borradores y hasta el texto finalmente aprobado, no ha variado sustancialmente la intención del legislador estatal, puede afirmarse ya que el modelo que subyace en la misma parece enfrentarse a dificultades evidentes para imponerse. No se trata tanto de dificultades prácticas que puedan llevar a conflictos en su aplicación cotidiana, que también (¿hay que entender derogada sobrevenidamente toda la legislación autonómica que se oponga, por dar más competencias a los municipios de las ahora previstas en la LRBRL?), como, directamente, de un cuestionamiento más profundo, de raíz, que se visualiza en la práctica municipal y en las reacciones de las comunidades autónomas, el modelo.

Porque, más allá de la vigencia que podamos conceder a los desarrollos estatutarios ambiciosos (Cataluña y Andalucía, esencialmente) en lo que se opongan a la limitada visión de las competencias municipales de los artículos 25 y 26 LRBRL surgidos de la reforma (y que podríamos tratar de salvar con esa lectura conforme a estatutos, buscando una conciliación), hay una legislación de desarrollo y sectorial ya vigente que plantea evidentes incompatibilidades con el modelo y que, en la medida en que siga aplicándose y subsista, reduce las pretensiones recentralizadoras, uniformizadoras y ordenadoras con un mínimo común múltiplo legal del que sería imposible salirse de la Ley 27/2013 a la nada jurídica¹⁹.

La manifestación más clara de esta oposición al modelo de la reforma local en este punto, y de la vigencia, por el contrario, de uno alternativo, han sido los desarrollos legislativos específicos surgidos en diversas comunidades autónomas, desde el caso catalán, donde la Generalitat entiende plenamente vigente y aplicable su régimen local, por mucho que desborde los listados actualmente contenidos en la LRBRL, a situaciones como la gallega, donde en estos momentos el Parlamento autonómico tramita una ley con la confesada intención de “blindar”

extendida y ampliada por un entendimiento generoso de la misma, y nuevas concepciones derivadas del artículo 135 CE sobre la capacidad horizontal de ciertos títulos competenciales, sí es claro que ha de respetar las competencias claramente autonómicas, y tiene como límite de constitucionalidad el no entrometerse en cómo estas, máxime cuando son exclusivas, determinan la concreta manera en la que la prestación de ciertos servicios va a llevarse a cabo.

19. Proceso, por cierto, que la propia reforma inicia al establecer ciertas excepciones a su aplicación que salvan desarrollos autonómicos más ambiciosos. Es el caso no solo de los territorios forales (RAZQUIN LIZARRAGA, 2014) o insulares (respetando ciertas especificidades), sino, lo que es más llamativo, también de la Comunidad Autónoma de Aragón, respecto de la que la disposición adicional tercera.3 predica que se respetará, en su caso, el concreto desarrollo estatutario del régimen local allí realizado: “La aplicación de esta Ley en la Comunidad Autónoma de Aragón se realizará teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía en materia de régimen local”.

el actual reparto competencial entre la Administración gallega y sus municipios, tomando nota de la reforma legal estatal, pero haciendo caso omiso de su pretensión de constituirse en umbral de máximos, y reiterando la competencia de los municipios como “propia” (artículo 7.2 LRBRL), por así quedar establecido en las normas autonómicas, en las materias respecto de las que la nueva Ley local pretendía desapoderarlos.

En la misma línea, pero con instrumentos con rango de ley que permiten una aprobación rápida y aplicación inmediata, los cuestionables (por otras razones²⁰) decretos-ley autonómicos, dos comunidades autónomas, Castilla y León²¹ y Andalucía²², han procedido a realizar ese blindaje de modo que se desplieguen sus efectos jurídicos desde ya mismo. Es significativo que estos textos se refieran a la necesidad de garantizar la provisión de servicios, y de respetar un entendimiento del reparto competencial que el modelo de reforma de la Ley estatal pretendía (o pretende) poner en cuestión. La reafirmación es patente, y jurídicamente poco cuestionable, a mi juicio, bien y claramente argumentada, por ejemplo, en la exposición de motivos de la norma andaluza: “La reforma que introduce la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, consiste fundamentalmente en suprimir algunas materias del artículo 25 LRBRL pero, de acuerdo con la doctrina constitucional, ello supone que se reduce el mínimo constitucional garantizado, el núcleo mínimo competencial que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben garantizar en sus normas sectoriales a los municipios. Sin embargo la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no prohíbe a las Comunidades Autónomas atribuir otras competencias a las entidades locales distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 36.1 LRBRL, pues lo contrario sería inconstitucional”. Razón por la cual se reafirma la atribución, como competencias propias (artículo 7.2 LRBRL), de toda una serie de atribuciones que las normas autonómicas habían ido reconociendo a favor de los municipios.

La conclusión, pues, y a falta de saber si esta situación va a conllevar una batalla jurídica (que, a estas alturas, y dada la reacción tibia del Gobierno estatal, es posible que ni llegue a plantearse), es que, de nuevo, de un modelo claro en la génesis de la Ley (y, en este caso, incluso en el momento final de su aprobación), que cambiaba radicalmente el entendimiento de nuestro régimen local, hemos acabado pasando a una situación donde la norma introduce elementos de confusión y ciertas dificultades conceptuales, pero, en cambio, no parece que vaya a tener capacidad de

20. BOIX PALOP (2012).

21. Decreto-ley 1/2014, de 17 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

22. Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

provocar transformaciones de raíz, debido a la estructura del reparto territorial del poder en nuestro país, y a la consiguiente imposibilidad de establecer un modelo vertical impuesto al resto de actores desde el Estado en toda una serie de cuestiones, sin consenso y desconociendo que estas estructuras jurídicas, también asentadas, tienen mecanismos de respuesta en derecho. Sin duda, en este punto, es una buena noticia esta posible inoquización de las pretensiones de la nueva Ley, aunque obliga de nuevo a preguntarse sobre la conveniencia y orientación de un proceso de reforma que, también en este punto, genera tantos trastornos para conseguir tan poco, y que ve una y otra vez cómo sus supuestas virtudes “racionalizadoras” no son tales, y, además, son derrotadas una y otra vez por la realidad práctica o jurídica. Más o menos lo mismo puede acabar ocurriendo con otras de las pretensiones del nuevo modelo, como la de limitar severamente la autonomía local.

5. Limitación de la autonomía local

Las principales críticas que ha recibido el modelo de régimen local que plasma la reforma aprobada por la Ley 27/2013 han tenido que ver, justamente, con su visión, reductora y reduccionista, de lo que es o deba ser la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, es probablemente necesario señalar que, siendo las críticas, tanto de constitucionalidad como de oportunidad, muy pertinentes al respecto, no conviene perder de vista que la visión de la autonomía local que proponían los primeros borradores no es sino la consecuencia, una más, de esa visión global que venimos comentando (y criticando) que se pone de manifiesto también en otros ámbitos (algunos de ellos ya comentados). Una visión estatista, muy rígida, uniformizadora y dirigista, vertical y poco original, que enhebraba los primeros proyectos, y que, como venimos analizando, ha acabado logrando imponerse aparentemente con la aprobación final de la Ley, pero tan diluida que ya no estamos, en pureza, ante un cambio de modelo. Es lo que ha ocurrido, también, con las cuestiones referidas a la autonomía local, en este caso por la vía de las sucesivas rectificaciones del Gobierno durante el proceso de tramitación parlamentaria de la norma. Del debate, en cualquier caso, se desprenden algunas conclusiones en planos diferenciados, de constitucionalidad y de oportunidad, que conviene disociar.

En lo que se refiere a consideraciones estrictamente de constitucionalidad, todo el proceso ha resultado enormemente ilustrativo respecto de la escasa entidad de la garantía institucional que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a favor de la garantía local²³. En efecto, y por mucho que podamos rastrear en

23. El tema está extensamente desarrollado en mi trabajo en prensa en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (BOIX PALOP, 2014b), donde puede encontrarse una exposición más completa de las consideraciones dogmáticas que aquí solo se apuntan.

el derecho europeo las bases de la misma (Medina Guerrero, 2014: 28-31), no han sido demasiado exitosos los intentos por rellenar de contenido los magros enunciados constitucionales de los artículos 137 y 140, que, más allá de señalar, el primero de ellos, que los municipios “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”, y, el segundo, que la garantía constitucional de esta autonomía se traduce en cierta formalización jurídica y organizativa²⁴, nada dicen al respecto. Por esta razón, han sido el Tribunal Constitucional y la doctrina quienes agónicamente han ido rellenando de contenido la misma, a partir de decisiones como las sentencias 4/1981, 32/1981 o 170/1989, que finalmente acaban invocando la “recognoscibilidad” de la institución como canon de constitucionalidad²⁵. A efectos de lograr un apoyo normativo más sólido, más allá de las menciones del derecho de la Unión Europea, el único instrumento jurídico, asumido por el Estado español, que permitiría predicar más concreción y que debería ser entendido como un límite que el legislador español no puede traspasar, son las concreciones de la autonomía local contenidas en la Carta Europea de Autonomía Local.

El modelo que la reforma local propugnaba inicialmente era una concepción radicalmente negadora de algunos de los elementos de la misma que, incluso de modo tan humilde, se habían ido asentando. De hecho, una de las claves esenciales de la misma, la idea de que había que eliminar la “competencia residual” de los entes locales (antiguo artículo 28 LRRL), es a mi juicio difícilmente compatible con la visión que el artículo 4.2 de la Carta Europea contiene. En este punto se puede ver el radical conflicto entre los modelos a que nos venimos refiriendo. La reforma española abocaba (como vimos también en su visión de la operatividad jurídica de los listados competenciales de los artículos 25 y 26 LRRL) a entender el ámbito de acción municipal como estrictamente tasado, sin

24. El precepto se refiere únicamente a cuestiones orgánicas que en el fondo nada tienen que ver con la sustantividad de la garantía en cuestión y cuál sea su ámbito: declara que los municipios tendrán personalidad jurídica y que su gobierno y administración corresponderá a los ayuntamientos, respecto de los que establece la necesidad de mecanismos democráticos de elección de sus integrantes. Ahora bien, nada señala en cuanto a cuáles deban ser las funciones de los mismos o en torno a si hay unas funciones mínimas indisponibles para el legislador

25. De ahí, y a pesar de todas las limitaciones (BAÑO LEÓN, 1988: 165-173), el recurso a la figura alemana de la garantía institucional, que en el fondo no es sino una forma de tratar de densificar el valor normativo de esta idea de recognoscibilidad. A pesar de todo, y con esfuerzos como el de PAREJO ALFONSO (véase por ejemplo la síntesis que hace en trabajos recientes como PAREJO ALFONSO, 2011: 145-154), la comunidad jurídica ha ido rellenando poco a poco de contenido la institución. Es cierto, no obstante, que en esa densificación normativa un elemento esencial ha sido la propia configuración que hace de la autonomía local la propia Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, lo que deja inevitablemente abierta la posibilidad de que, modificada la misma, la definición de la garantía institucional que nos hemos dado se pueda ver sometida a discusión. De hecho, es lo que ocurre con el proceso de discusión y redefinición de la situación de los municipios que se ha producido con la reciente reforma local.

posibilidades de ampliación, y definido, además, exclusivamente según la consideración que la norma estatal, y nadie más, tenga de lo que deba ser el ámbito de intereses de la esfera local. Por ello la cláusula general de competencia del artículo 25.1 queda redactada de forma aún más limitada, y desaparece, como ya se ha comentado, la tradicional referencia del artículo 28, que habilitaba para la realización de actividades municipales complementarias a las ya desarrolladas por otras Administraciones Públicas siempre que los órganos locales, por apreciar un interés en ello, así lo decidieran. Esta regulación es ciertamente poco coherente con la visión de la Carta, que además de exigir que las competencias municipales se plasmen en un texto legal (artículo 4.1, lo que, sin duda, sí cumple la reciente reforma local), considera que el ordenamiento jurídico debe permitir que existan posibilidades de atribuciones adicionales en aras a la defensa de los intereses locales, teniendo “libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”. Se están enfrentando aquí dos concepciones, pues, radicalmente diferentes sobre lo que deba ser la autonomía local: una que ve como absolutamente lógica y necesaria esa extensión, a efectos de dar mejor cumplimiento a las ideas de subsidiaridad, y que ha enhebrado el funcionamiento de nuestros entes locales hasta la fecha, propiciando una extensión de sus actuaciones y servicios de forma en general apreciada como satisfactoria por los ciudadanos²⁶; y otra que considera que la esfera de interés de los entes locales ha de estar estrictamente acotada, en aras a una mejor racionalización y sostenibilidad de los servicios públicos... y que además de estar acotada, ha de estarlo por el legislador estatal. Si pretendemos dotar de efectividad jurídica a la garantía institucional y a la interposición de normas comunitarias, tenemos aquí una piedra de toque clara. En mi criterio, una interpretación correcta ha de tener en cuenta la norma europea, y emplearla para rellenar de contenido la garantía institucional (o, más sencillamente, su predicado normativo de que los municipios tienen autonomía local, lo que remitiría a los tratados en la materia suscritos por España) que consideramos protegida por la Constitución, como respecto de los derechos fundamentales predica el artículo 10.2 CE, máxime si la clave de la supuesta “garantía institucional” es un “juicio de reconocibilidad” (¿o vamos a negar la importancia de un texto como la Carta Europea de Autonomía Local para analizar esta reconocibilidad?), lo

26. ALMEIDA CERREDA (2013: 9-12) explica el problema a la hora de evaluar uno de los principales caballos de batalla de los defensores de la reforma, la cuestión de las competencias “solapadas” o “duplicadas”. Explica, con razones poderosas, que ese solapamiento no es tal, sino que más bien estamos hablando de prestaciones complementarias que cubren huecos y que, en la medida en que son demandadas por los ciudadanos, no parecen una manifestación impropia de acción pública. A partir de estas consideraciones, como es evidente, es fácil entender que no estamos hablando de entes locales que ocupen o desplieguen acciones que les están vedadas o que están atribuidas a otra autoridad, sino que están completando espacios y esferas de la misma desatendidas.

que permite, cuando no obliga a, entender la desaparición del artículo 28 LRBRL como inconstitucional²⁷.

Esta visión de la esfera de intereses locales, definida desde arriba por la norma estatal, sí ha quedado finalmente en el Proyecto definitivamente aprobado. También, aunque con alguna matización, la pretensión de prohibir las “competencias impropias”, esto es, las que no están atribuidas explícitamente a las comunidades autónomas, según la regulación del nuevo artículo 7.4 LRBRL, que solo permite su ejercicio, como ya hemos señalado, sometidas a un doble control: sostenibilidad económica, y certificación de que las mismas no están siendo prestadas por otra Administración Pública. Es decir, restricciones adicionales para la libre determinación por parte del municipio de a qué destinar sus recursos y cómo orientar su acción pública. Junto a ello, y a la vista de la reducción de los listados competenciales de los artículos 25 y 26 (Santamaría Pastor, 2014: 139-149; Forcadell i Esteller, 2014: 58-58, y Velasco Caballero, 2014a: 91-103), es posible plantear si globalmente esta reducción de la esfera de intereses municipal deja a los municipios tan jibarizados, caso de que se llevara a cabo, como para entender que hay una transformación tan grande que limitara o impidiera esa “recognoscibilidad”. No es así, por ejemplo, sin embargo, a juicio del Consejo de Estado, que en este sentido es, en realidad, relativamente generoso con el legislador en su Dictamen de 26 de junio de 2013, para quien, sin embargo, sí que hay consideraciones referidas a la manera de ejercer las competencias y la excesiva tutela por parte de las diputaciones provinciales, cuestionables²⁸, que han llevado a suprimir en la versión finalmente aprobada la referencia a los costes estándar definidos a priori, a la hora de valorar el juego de las diputaciones provinciales de los artículos 26 y 36 LRBRL, sustituida por una evaluación *ex post* de los costes efectivos.

En definitiva, las restricciones son notables y variadas: desaparición del artículo 28 LRBRL; delimitación muy restrictiva de las competencias locales en los artículos 25.2 y 26, que, además, se pretenden como umbrales máximos; establecimiento de mecanismos compensatorios de delegación del artículo 27 (pero eso significa una clara degradación competencial); limitación del ejercicio de otras competencias a través de los controles del artículo 7.4... Todo ello, además, completado con una intervención (artículo 36 en relación con el 26) de las diputaciones provinciales para coordinar o sustituir a los ayuntamientos en la prestación de ciertos servicios,

27. En contra, VELASCO CABALLERO (2014a: 104-105), para quien esta eliminación es constitucional, aunque entiende que también lo es, paliativamente, todo apoderamiento competencial equivalente hecho en favor de los municipios por normas autonómicas, en una línea de razonamiento semejante a la ya expuesta respecto de la corrección jurídica de las ampliaciones competenciales, por norma autonómica, de los listados estatales de los artículos 25 y 26 LRBRL.

28. Parte III a) 1 del Dictamen de 26 de junio de 2013.

aunque ahora, aparentemente, no se pueda imponer coactivamente, pues se hace referencia en la norma a la necesidad de la “voluntariedad” del ente local respecto del nuevo método de prestación. ¿Supone todo este cuadro una restricción de la autonomía local? Personalmente tengo pocas dudas, por mucho que en no pocas ocasiones la cuestión sea más de fuera que de concreción práctica de la misma.

En todo caso, la última palabra desde un punto de vista normativo en torno a la efectiva restricción de la autonomía local operada por el Proyecto, y su constitucionalidad, la tendrá, sin embargo, el Tribunal Constitucional. Máxime tras el planteamiento, habiendo cumplido sobradamente los exigentes requisitos del artículo 75 ter LOTC, que es necesario cumplir para poder interponer el mismo, de un conflicto en defensa de la autonomía local al amparo de lo dispuesto por la Ley Orgánica 7/1999. Recientemente, el Consejo de Estado, de nuevo, se ha pronunciado críticamente respecto al menos la parte relacionada con el modelo de prestación de servicios a cargo de las diputaciones provinciales, lo que augura posibles problemas para la visión defendida y planteada por el legislador estatal²⁹. Como se ha dicho, las mayores pegas vienen, eso sí, solo de la intervención de las diputaciones, que en la medida en que se entiende que pueden forzar a los municipios a verse coordinados en la prestación de ciertos servicios, por no estar previsto qué ocurre en caso de desacuerdo, podrían estar privando de capacidad de decisión a los municipios, lo que sería contrario a la autonomía local, a juicio del órgano consultor. Asimismo, el Consejo de Estado entiende también inconstitucional la peculiar disposición adicional decimosexta, que permite exceptuar el régimen normal de toma de decisiones (ya hemos hecho referencia a esta cuestión señalando lo constitucionalmente exótico del precepto, como mínimo, en Boix Palop, 2014b) en los municipios, permitiendo que la junta de gobierno local sustituya al pleno para la adopción de ciertas decisiones, caso de que este no logre adoptar ciertos acuerdos³⁰.

29. Dictamen sobre planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, de 22 de mayo de 2014, donde el órgano consultivo cree que los recurrentes tienen base para lograr una declaración de inconstitucionalidad; aunque se reafirma, lógicamente, en sus ideas previas (por ejemplo, en la posibilidad de que el legislador estatal limite la capacidad autonómica de atribución competencial a los municipios), también considera que los controles para ejercer competencias distintas a las propias del artículo 7.4 LRRL son “objetivos y razonables”, pero, de nuevo, vuelve a plantear objeciones respecto de la prestación de servicios por diputaciones provinciales y gestión compartida (juego de los artículos 26.2, 36 y 116 ter de la nueva Ley). Aunque el Dictamen toma nota de que ahora el artículo 26 exige la conformidad de los municipios afectados para las fórmulas de gestión compartida o coordinación por parte de las diputaciones, el Consejo de Estado ve un problema grave de constitucionalidad con afectación a la autonomía local derivado del hecho de que la norma no prevea qué haya de hacerse caso de que no exista esa conformidad.

30. Se trata de la aprobación excepcional de medidas de ajuste, como se puede ver en la enumeración de los diferentes supuestos que habilitan esta posibilidad que realiza la disposición

En todo caso, las cuestiones a partir de las cuales se pronuncia el Consejo de Estado desde un plano de normatividad, se compartan o no sus conclusiones (como ya se ha dicho, a mi juicio, la interposición de las normas europeas referidas permite ser más exigente con el juicio de constitucionalidad en torno a la supresión del artículo 28 LRBRL, y no comparto las tesis del órgano sobre la constitucionalidad de la limitación a las competencias autonómicas e indirectamente restrictivas, por ello, de la autonomía local, consecuencia de entender los listados competenciales del artículo 25.2 y 26 LRBRL como enumeraciones cerradas y no susceptibles de ampliación), serán resueltas por el Tribunal Constitucional cuando conozca del recurso planteado. Sin embargo, ello hace referencia, como decíamos, a solo una parte del problema, la constitucional.

En un segundo plano, el de la oportunidad, hay que hacer mención a la limitación que, de todas estas medidas combinadas, se deduce respecto de la visión de lo que debe ser la autonomía local. Pero conviene señalar que, al menos mientras estén en vigor y no se recurran las normas autonómicas que extienden competencias, de modo equivalente a lo que antes hacían los artículos 25.2 y 26, e incluso el antiguo artículo 28, los cambios no están llamados a ser tan relevantes como inicialmente pudiera pensarse. De nuevo, el modelo inicialmente ideado ha acabado descarrilando, y no ha logrado nada más que introducir complejidad en la prestación de los servicios públicos locales, pero sin modificar sustancialmente el perímetro de los mismos, o poder condicionar cómo y con qué orientación sean prestados. El ejemplo más paradigmático en este sentido son los servicios municipales encuadrados entre los "impropios", derivados de la previsión del artículo 7.4 LRBRL, uno de los caballos de batalla de la reforma (por eso de "evitar duplicidades"), y que siguen prestándose en estos momentos de forma casi general. La nueva Ley, eso sí, está provocando mucha burocracia, en forma de los famosos dos informes preceptivos, y una ingente discusión sobre quién y por qué fórmulas deban financiarse estos servicios, pero no su eliminación.

Lo que nos lleva al punto esencial de enfrentamiento entre las dos visiones, y que es el referido a si es desde los propios ayuntamientos desde donde parece razonable que se decida qué ofrecer y qué no, a partir de las decisiones demo-

adicional decimosexta introducida por la reforma en la LRBRL: aprobación de presupuestos en caso de que hubiera ya un presupuesto prorrogado, planes económico-financieros, planes de equilibrio y planes de ajuste de los derivados de la aplicación de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria, planes de saneamiento o de reducción de deudas y entrada de la corporación local en los mecanismos excepcionales de financiación derivados de esa Ley y sus desarrollos. La norma sustituye los principios normales de funcionamiento democrático de los entes locales para dar primacía a la adopción de las medidas de ajuste, lo que no es considerado adecuado por el Consejo de Estado, ni constitucional, habida cuenta de la referencia del artículo 140 CE a mecanismos de decisión democráticos en el ámbito local.

críticas de los ciudadanos, y con el control de proximidad que ello supone. No se acaba de entender que, lograda la estabilidad financiera, se fomente una visión de la autonomía local en la que la determinación de si una competencia o servicio se ejerce o se presta dependa del Gobierno central, y no de la apreciación concreta y próxima de las necesidades efectivas hecha por la Administración más cercana. En este plano es más patente que en ningún otro el absurdo de la orientación vertical y rígida del modelo estatal. Algo que la evolución práctica y aplicativa de la Ley está poniendo, por lo demás, de manifiesto: la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, reiteradamente expresada y demandada por estos, se acaba plasmando en que se buscan vías para seguir prestando estos servicios, de modo que el nuevo modelo de la reforma local acaba convertido, únicamente, en una sucesión de trabas burocráticas y rigideces más o menos incómodas de sortear que, a la postre, tampoco va a alterar en exceso el panorama final.

6. Privatización de la prestación de ciertos servicios locales

Es precisamente la cuestión que al Consejo de Estado, en sus dos dictámenes sobre la reforma, más preocupa, la de la apuesta por un nuevo modelo de organización de la prestación de ciertos servicios locales a partir de la confluencia de las previsiones de los artículos 26.2 y 36 de la nueva redacción de la LRBRL, la que ilustra con más claridad cómo ese modelo vertical y rígido que se pretende instaurar sobre el régimen local se proyecta en materia de prestación de servicios públicos. Mucho más, de hecho, que las propias menciones de la reforma a esta cuestión concretadas en el nuevo artículo 85, que a fin de cuentas tampoco impone novedades de relieve (las formas de prestación siguen siendo las tradicionales), más allá de obligar a justificar la opción por ciertas formas de prestación pública a través de empresas públicas o entidades públicas empresariales, en lugar de la directa prestación por la Administración o alguno de sus órganos, por medio de informes que justifiquen la conveniencia, en términos de eficacia y economía, de esta opción (artículo 82.2 LRBRL). Ello es así porque es en el diseño del listado de servicios obligatorios respecto de lo que, para los municipios de menos de 20 000 habitantes, la norma prevé un control por parte de las diputaciones provinciales, y en algunos casos, con las dudas sobre las posibilidades de una efectiva coactividad reseñadas por el Consejo de Estado, una clara orientación hacia la asunción por estas últimas, de modo paulatino, del grueso de estas prestaciones.

Lo interesante en este punto es que, más allá de la posible inconstitucionalidad de la reforma en cuanto suponga efectiva coactividad, la orientación, quede finalmente articulada de tal manera en la aplicación de la norma, quede como una suerte de *soft law* orientativo con medidas de fomento hacia la agregación

de estos servicios, es la misma: ganar tamaño, centralizar en las diputaciones, y supuestamente, con ello, lograr economías de escala (algo que, como ya hemos señalado, no siempre ni necesariamente se da: Bel, 2013), reducir la corrupción (algo que ejemplos como el danés demuestran que no está claro que siempre haya de darse, pudiendo producirse, por el contrario, un mero desplazamiento de la corrupción antes que su reducción), y mejorar la eficiencia global del sistema. Lo que no menciona la Ley es que, si con esto efectivamente se consigue ir operando este desplazamiento, como acertadamente señala Tejedor Bielsa (2013), la primera consecuencia inevitable de todo ello, antes que las pretendidas, será sin duda otra bien distinta: derivar hacia el sector privado estas prestaciones, pues de la estructura económica, personal y técnica actual de las diputaciones provinciales (Redondo, 2013) se deduce con claridad que no están preparadas para asumir directamente los servicios en cuestión, y que deberán recurrir, por ello, a mecanismos de externalización y gestión indirecta de los mismos. Los efectos, pues, serán dos: redimensionar ciertos mercados de servicios, que pasarían de ser locales o comarcales a provinciales; a la vez que se tendería a una mayor prestación indirecta de los mismos. ¿Se trata de un efecto efectivamente buscado por el legislador estatal? ¿Se ha evaluado seriamente la conveniencia de que se produzca este cambio? ¿Son las consecuencias económicas y sociales del mismo globalmente beneficiosas? Todo ello, como es además habitual en la Ley, a partir de una idea rígida y vertical, sin fomentar las opciones de agregación voluntaria prestacional adaptada a las necesidades de cada entidad local.

Resulta llamativo que el artículo 85.2 LRBRL, al exigir esa evaluación de la mayor eficiencia de los servicios locales cuando van a ser prestados de forma diferente a la gestión directa por la propia Administración, excluya la necesidad de este informe cuando se opta no por una empresa pública o entidad pública empresarial, sino, directamente, por la prestación indirecta. Máxime cuando, por las razones expuestas, es de prever que en el futuro, por efecto de los artículos 26.2 y 36, siquiera sea en forma de fomento de esta posibilidad, se vayan centripetando más y más servicios en las diputaciones provinciales u órganos equivalentes, que, como se ha señalado, están muy poco o nada preparados para prestar la mayoría de ellos por sí mismos. ¿Por qué se da por supuesto que en estos casos hay una presunción inherente a la gestión indirecta de eficiencia? Al margen de que partir de esa base sea muy cuestionable en ausencia de datos y como planteamiento general, la situación es si cabe más aberrante cuando tenemos ya informes, como el realizado por el Tribunal de Cuentas para el ejercicio 2011, referido a la fiscalización de los servicios públicos locales, para la prestación de algunos de los servicios obligatorios del artículo 26.2 LRBRL en municipios de menos de 20 000 habitantes homologables, que han constatado en no pocas ocasiones un sustancial incremento del coste cuando el servicio es prestado por medio de contratadas privadas (véanse las pp. 61-114 del referido informe). Por

mucho que se trate de una primera experiencia de fiscalización pública de estas diferencias de costes, que la metodología empleada deba ser mejorada, que quizás no siempre las comparaciones puedan realizarse en todos sus términos, y, sobre todo, que la serie de datos (un único año) no sea precisamente potente en estos momentos, los resultados deberían llamar la atención, pues suponen un contraste empírico notable con los objetivos, orientaciones y, sobre todo, asunciones previas en que se basa la reforma.

De nuevo, y es el último ejemplo en que nos detendremos, un modelo rígido y vertical, con una gran pretensión transformadora, en este caso la promesa de una mayor eficiencia y ahorro por la vía de la privatización de la gestión, amenaza con quedarse muy lejos de las pretensiones inicialmente planteadas por sus promotores. Influyen en ello varios factores: tanto las dudas de constitucionalidad de los mecanismos coactivos, por una parte, como, por otra, la propia ausencia de evidencias de que el modelo provincial y privatizado vaya a producir una efectiva rebaja de costes que provoque, una vez los mecanismos en marcha alternativos a los compulsivos se conviertan definitivamente en informadores y de incentivo, la masiva radicación de los mismos en los entes provinciales que tenía en mente la reforma. Muy probablemente, a la postre, acabaremos teniendo un proceso de coordinación y provincialización de la prestación y garantía de ciertos servicios no tan diferente a los ya existentes, pues, como es sabido, los municipios más pequeños, mucho antes de la reforma, ya eran los primeros interesados, cuando efectivamente le veían ventajas a esta opción, en acudir voluntariamente a este tipo de plataformas prestacionales. La Ley, una vez más, se queda, pues, en la consagración del actual modelo por una mezcla de mal diseño jurídico, falta de orientación razonable y obsesión por la rigidez y uniformidad, en lugar de atender a la realidad de la vida local.

7. Conclusiones sobre la racionalización del régimen local español operada con la reforma

Como puede constatarse, un hilo conductor enhebra los pretendidos objetivos de la Ley y su efectiva realidad práctica. Frente a una reforma supuestamente ambiciosa que venía a racionalizar el mundo local y a cambiar sustancialmente el modelo tradicional, prometiendo fusiones y mucho ahorro, municipios más grandes y por ello más capaces de dar servicios, economías de todo tipo y un nuevo modelo de prestación de servicios paulatinamente centrado en la recentralización y control de los mismos, en lo que a los más pequeños se refería, por unas diputaciones provinciales que lograrían una gestión más eficiente, normalmente recurriendo a la colaboración con empresas privadas, tenemos una realidad más prosaica, donde muchos de estos cambios, sencillamente, no se van a producir, o se van a dar siguiendo un ritmo y una evolución que probablemente no serían tan diferentes de

no haberse modificado la Ley. Frente a la pretensión de eliminar competencias locales, las comunidades autónomas están, por lo general, considerando plenamente vigentes sus normas sectoriales, que van más allá del magro cometido competencial que la reforma estatal concede a los ayuntamientos, cuando no blindando estas esferas de actuación ya asentadas por medio de reformas legales. Y frente a la idea de que las “competencias impropias” debían desaparecer, la práctica está demostrando que, más allá de trámites burocráticos complejos, existiendo la financiación y asegurada la estabilidad financiera, los municipios van a seguir prestándolas. Por último, frente a toda una serie de medidas supuestamente de ahorro destinadas a imponer desde el Estado (que por su parte sigue exhibiendo unas cuentas con números aterradores) medidas de gestión supuestamente idóneas a entes locales ya saneados, se impone la constatación de que, mantenido el equilibrio presupuestario, el mundo local acabará por buscar dar salida a las necesidades que sus vecinos sienten de la forma que entiendan más adecuada en cada momento y lugar, y no a partir de lo que decida el legislador estatal, uniformemente, para todos. De eso, de hecho, es de lo que va la autonomía local, constitucionalmente consagrada, más allá de discusiones bizantinas sobre su reconocibilidad.

No puede por ello considerarse la reforma legal del régimen local de 2013 sino como un ejemplo fallido de cómo racionalizar (sea “racionalizar” lo que sea en sentido jurídico, que la verdad es que no queda demasiado claro a partir de este proceso, como ha señalado Embid Irujo, 2014). La Ley 27/2013 no va a cumplir sus objetivos maximalistas, no va a cambiar el modelo de régimen local español, y, además, a la vista de las orientaciones que desarrollaba y sus líneas de inspiración, ha de concluirse que es una suerte que así sea. Su aplicación práctica, por el contrario, está ya demostrando la enorme vigencia y solidez de un modelo que, a lo largo de estos años, ha dado salida a demandas y necesidades efectivamente existentes que no van a desaparecer de la noche a la mañana porque al legislador le apetezca que así ocurra. De manera que si hay que reformar el régimen local español, y probablemente hay no pocas cosas que requieren de importantes cambios, esa tarea necesita de un estudio mucho más riguroso y pegado a la realidad del territorio y sus necesidades, de verdad pendiente del ejemplo comparado y de sus soluciones reales, y, sobre todo, hecho a partir de la valoración tanto de la flexibilidad como de la colaboración con el mundo local, notas todas ellas que manifiestamente han faltado en este fallido proceso.

8. Referencias bibliográficas a los trabajos citados

- ALESINA, Alberto y SPOLAORE, Enrico, *The Size of Nations*, MIT Press, 2003.
- ALMEIDA CERREDA, Marcos, “La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración local”, *La reforma lo-*

- cal, Publicaciones AEPDA, 2013, disponible ponencia en <http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-463-Ponencia-Prof-Almeida-Cerreda.aspx> (consulta 1 de mayo de 2014).
- ALONSO MAS, María José, “Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo”, en DOMINGO ZABALLOS, M. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014a, pp. 85-117.
 - ALONSO MAS, María José, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, en DOMINGO ZABALLOS, M. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014b, pp. 155-188.
 - ARENILLA SÁEZ, Manuel, “El nuevo sistema de competencias locales”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 15-55.
 - BAÑO LEÓN, José María, “La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 24, 1988, pp. 155-179.
 - BAÑO LEÓN, José María, “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tercera edición, Iustel, 2011, pp. 643-716.
 - BEL, Germà, “Local government size and efficiency in capital-intensive services: what evidence is there of economies of scale, density and scope?”, *The Challenge of Local Government Size*, Edward Elgar, 2013, pp. 148-170.
 - BERNADÍ GIL, Xavier, “La doctrina de la Sentencia 31/2010 sobre las competencias ejecutivas (sostenella e no enmendalla)”, en *Revista de Dret Públic*, núm. extra 1, 2010, pp. 262-270.
 - BOIX PALOP, Andrés, “La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico”, *Asamblea*, núm. 27, 2012, pp. 121-148.
 - BOIX PALOP, Andrés, *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*, Fundació Nexa, 2013a.
 - BOIX PALOP, Andrés, “40.000 millones de euros y de unicornios reformando la Administración”, en el blog jurídico *No se trata de hacer leer*, 2013b, disponible en <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=861> (consulta 1 de mayo de 2014).
 - BOIX PALOP, Andrés, “Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: limitación de la autonomía local, recentralización y redefinición de los mercados de provisión de servicios sociales”, *Diario del Derecho municipal*, Iustel, 2014a (edición de 2 de enero de 2014).
 - BOIX PALOP, Andrés, “Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y

- provisión de servicios públicos locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, INAP, nueva época, núm. 2, 2014b (en prensa).
- CARBONELL PORRAS, Eloísa, “La planta del gobierno local”, *La reforma local*, Publicaciones AEPDA, 2013, disponible ponencia en <http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.aepda.es%2FAEPDAAdjunto-456-Ponencia-Prof-Carbonell-Porras.aspx&ei=BDxzU7WwE-qm0QX6JA&usg=AFQjCNGo8pAirs19KwDd0EjpfQqTbrCt6Q&sig2=8oDOCGelXtZpfl7Cw1xKfg&bvm=bv.66699033,d.d2k> (consulta 1 de mayo de 2014).
 - COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Reforma de las Administraciones Públicas*, disponible en la web de la comisión http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF (consulta 1 de mayo de 2014).
 - CONSEJO DE ESTADO, “Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, de 26 de junio de 2013.
 - CONSEJO DE ESTADO, “Dictamen sobre planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, de 22 de mayo de 2014.
 - COSCULLUELA MONTANER, Luis y CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, 2011.
 - CUÑAT, Vicente, “Corrupción municipal (¡jen Dinamarca!)”, *Nada es Gratis*, 2013.
 - DAFFLON, Bernard, “Voluntary amalgamation of local governments: the Swiss debate in the European context”, *The Challenge of Local Government Size*, Edward Elgar, 2013, pp. 189-220.
 - DE MELLO, Luiz y LAGO-PEÑAS, Santiago, “Local government cooperation for joint provision: the experiences of Brazil and Spain with inter-municipal consortia”, *The Challenge of Local Government Size*, Edward Elgar, 2013, pp. 221-241.
 - DELGADO PIQUERAS, Francisco, “El redimensionamiento de las retribuciones de los cargos públicos locales”, en DOMINGO ZABALLOS, M. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 333-371.
 - EMBID IRUJO, Antonio, *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, 2012.
 - EMBID IRUJO, Antonio, “Los efectos de la crisis económica sobre las instituciones públicas”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 43, 2014, pp. 64-72.
 - FARINÓS I DASÍ, Joaquín y ROMERO GONZÁLEZ, Juan (coords.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, PUV, 2007.
 - FORCADELL I ESTELLER, Xavier, “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013*

- del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 57-73.
- GRACIA RETORTILLO, Ricard, “El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 11, 2010, pp. 83-141.
 - JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, “El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades más relevantes en relación con los borradores de la LRSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados”, *Diario del Derecho Municipal*, 2013.
 - LAGO-PEÑAS, Santiago y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge (eds.), *The challenge of local government size*, Edward Elgar, 2013.
 - MEDINA GUERRERO, Manuel, *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, 2014.
 - MENÉNDEZ, Agustín, “Los efectos de la crisis económica sobre las instituciones públicas”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 43, 2014, pp. 64-72.
 - MORENO MOLINA, Ángel-Manuel (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, 2012.
 - MUÑOZ MACHADO, Santiago, “Ocho mil millones de euros de ahorro: la compleja reforma de la Administración Local”, Posiciones Círculo Cívico de Opinión, 7 de mayo de 2013.
 - NELSON, Michael A., “Corruption and the size of local governments: are they related?”, *The Challenge of Local Government Size*, Edward Elgar, 2013, pp. 83-120.
 - PAREJO ALFONSO, Luciano, “La autonomía local en la Constitución española”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tercera edición, Iustel, 2011, pp. 47-210.
 - RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, “Reforma local y derechos históricos: Navarra y País Vasco”, en DOMINGO ZABALLOS, M. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 85-152.
 - REDONDO, Juan Luis, “La Diputación provincial, esa gran desconocida... y algunos datos para empezar a conocerla”, 2013, en el blog *Hay Derecho*, disponible en <http://hayderecho.com/2013/10/24/la-diputacion-provincial-esa-gran-desconocida-con-algunos-numeros-para-empezar-a-conocerla/> (consulta 1 de mayo de 2014).
 - SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tercera edición, Iustel, 2011, pp. 337-389.
 - SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “El régimen de las competencias locales y el dilema de la esfinge”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 139-156.
 - TEJEDOR BIELSA, Julio, “Autonomía, economía y reforma local”, *Agenda Pública*, 10 de octubre de 2013.

- TORNOS MAS, Joaquín, “La organización territorial en Cataluña tras el Estatuto de autonomía de 2006. Tres proyectos de ley sobre fondo gris”, en COSCULLUELA MONTANER, Luis y CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, 2011, pp. 121-146.
- TRIBUNAL DE CUENTAS, Informe núm. 1010, *Fiscalización del Sector Público Local (Ejercicio 2011)*, 2013, disponible en <http://hayderecho.com/2013/10/24/la-diputacion-provincial-esa-gran-desconocida-con-algunos-numeros-para-empezar-a-conocerla/> (consulta 1 de mayo de 2014).
- VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d’Estudis Autònoms, 2010.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, “Sobre el Dictamen del Consejo de Estado en relación con el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Instituto de Derecho Local – Universidad Autónoma de Madrid*, 2013.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, “Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014a, pp. 139-156.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de Derecho local”, en DOMINGO ZABALLOS, M. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014b, pp. 45-83.
- ZAFRA VÍCTOR, Manuel, “Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Cuadernos de Derecho local*, núm. 34, 2014, pp. 49-70.

