

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El objeto de este comentario es valorar en una primera aproximación cuáles son las novedades más importantes que, frente a los últimos borradores del ALRSAL, presenta el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (PLRSAL, en lo sucesivo) aprobado por el Consejo de Ministros el día 26 de julio de 2013 y remitido a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria.

Muchas de esas novedades, por no decir la casi totalidad, se han introducido con el objeto de adecuar el texto definitivo del Proyecto a las observaciones evacuadas por el dictamen del Consejo de Estado. Otra cosa es que ese objetivo se haya cumplido. Veamos, por tanto, cuáles han sido las principales novedades del citado texto, siguiendo a tal efecto su trazado sistemático.

El PLRSAL y las competencias municipales.

La regulación de esta cuestión (clarificación de las competencias locales y “reducción” de las competencias o facultades municipales) en el PLRSAL sigue la línea marcada en los anteriores borradores (que, por lo demás, fue avalada de forma discutible por el dictamen del Consejo de Estado, al considerar que era una opción correcta que el legislador básico condicionara las competencias autonómicas sectoriales limitando sus márgenes de configuración en

determinadas materias), pero cabe objetar a la misma que, por un lado, debilita la autonomía municipal (pues el foco de atención lo sitúa casi exclusivamente en la reducción de las competencias municipales), y, por otro, afecta directamente al autogobierno de las CCAA. No deja de ser paradójico que esta reforma local apuntale, refuerce y dé alas al nivel provincial de gobierno (dotado de una legitimidad democrática indirecta y un rendimiento institucional, en bastantes casos, discutible) y ponga bajo sospecha y reduzca los niveles municipales de gobierno (con legitimidad democrática directa y rendimiento institucional, por lo común, bastante más eficiente).

Tampoco cabe compartir, bajo ningún supuesto, que las instituciones de la Comunidad Autónoma no puedan disponer de sus propias competencias y asignar libremente su ejercicio a los municipios. Su margen de configuración normativa se mutila sin razón objetiva alguna ni fundamento constitucional de ningún tipo (por mucho que se empeñe el Consejo de Estado). Esta conceptualización normativa del legislador básico rompe literalmente la idea –muy asentada en la propia jurisprudencia constitucional- de que lo básico consiste en la determinación de una serie de principios o de un marco normativo común que debe ser desarrollado por el legislador autonómico competente. Lo que se hace en este caso es agotar el margen de configuración del legislador autonómico y cortocircuitar la posibilidad de que este pueda normar absolutamente nada sobre esas materias en relación con los municipios que, además, son de su propia competencia.

Por otra parte, la pretensión de que solo existan por parte de los municipios competencias propias o delegadas (aunque el texto del proyecto hace “trampas” también aquí), así como la idea de vincular la ampliación del ejercicio de competencias municipales por medio de la delegación vacía de forma clara y contundente el potencial de la autonomía local y relega a los municipios a una condición secundaria que afecta directamente a la configuración de ese principio por parte de la Carta Europea de Autonomía Local. Más aún por el

agravio comparativo que se establece en relación con las provincias (cuyo marco competencial no es “tasado”, sino –tal como se verá- “abierto”).

La transferencia de los servicios municipales de salud, servicios sociales y educación a la Comunidad Autónoma.

El Proyecto de Ley continúa con la tendencia abierta por el anteproyecto en su versión de febrero de 2013 de eliminar, por un lado, las competencias municipales en materia de centros de salud de atención primaria y atribuir su ejercicio a las Comunidades Autónomas y redefinir el ámbito de actuación de las competencias municipales en materia de servicios sociales (que es una materia de la “competencia exclusiva” de las CCAA). El aspecto más grave, por sus letales consecuencias, es sin duda el de los servicios sociales, más aún en un período de aguda y prologada crisis económica. Los directamente afectados, los propios ciudadanos, además los segmentos más desfavorecidos.

Las únicas novedades relevantes son las que afectan a la supresión del coste estándar (y su sustitución por el “coste efectivo”) y a la atribución al MHAP de la determinación por Orden de la metodología de tales traspasos (aspecto en nada menor; ni siquiera se determina por el Gobierno por Real Decreto). En el ámbito de la educación se reconoce inicialmente tales competencias municipales, pero posteriormente se desactivan por medio de una remisión a lo que se establezca ulteriormente en el sistema de financiación autonómica y local. Una curiosa fórmula de atribuir competencias transitoriamente a los municipios y luego desactivarlas mediante “un compromiso dilatorio” que veremos si se cumple.

Todas estas previsiones vulneran no solo la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, sino también el autogobierno de las CCAA, ya que cierra abruptamente cualquier configuración normativa que pretenda dotar a los municipios de competencias propias sobre esas materias. No parece de

recibo que el legislador básico de régimen local condicione frontalmente (hasta impedirselo) cómo deben ejercer las CCAA sus competencias reconocidas estatutariamente.

Nuevas competencias de las Diputaciones provinciales, con especial referencia al coste efectivo de los servicios públicos locales.

El Proyecto de Ley, de acuerdo con las observaciones del Consejo de Estado al anteproyecto, ha suprimido la noción “coste estándar” y ha omitido la asunción directa por parte de las Diputaciones de la prestación de los servicios mínimos obligatorios en el caso de municipios de menos de 20.000 habitantes. Sin embargo, con una finalidad exclusivamente economicista (de ahorro de gasto público) ha atribuido a las Diputaciones provinciales o “entidades equivalentes”, de acuerdo con los municipios afectados (aquí está una de las claves), la propuesta de prestación común de esos servicios o la adopción de fórmulas alternativas de gestión (mancomunidades o consorcios, entre otras), estableciendo que sea el MHAP el que decida cuál será la fórmula de gestión de tales servicios.

Esta solución es a todas luces **inconstitucional**, pues no solo confiere al Ministerio unas atribuciones que no le competen vulnerando el principio de autonomía local, sino además conlleva una lesión flagrante del principio de subsidiariedad, así como una tutela en nada acorde con la posición constitucional del municipio. En suma, se trata de una “solución improvisada” que, aunque con la intención de salvaguardar la autonomía local, apenas lo consigue, por no decir que empeora la solución anterior. En efecto, el caso de la decisión ministerial última sobre cuál es la fórmula de prestación unificada de los servicios supone una vulneración más clara que la prevista en el modelo antes recogido en el anteproyecto. Por lo demás, el enunciado del artículo 26 tiene contradicciones internas insalvables que habrá que pulir.

El artículo 36 redefine (ampliando) las competencias de las diputaciones provinciales, en coherencia con las nuevas atribuciones de “coordinación” de la gestión de tales servicios mínimos y de la asignación de determinadas materias nuevas de carácter instrumental en relación con los municipios de menos de 20.000 habitantes. Habrá que ver cómo ejercen las diputaciones provinciales y “entidades equivalentes” esta compleja y desdibujada “competencia de coordinación” de perfiles más que difusos y de operatividad difícil. Tendrán que echar mano del ingenio a la hora de proponer fórmulas institucionales y organizativas que hagan efectiva esa competencia a corto y medio plazo.

Ese artículo 36 introduce también “presión” a los municipios para que presten los servicios a “coste efectivo” por medio de una serie de reformas introducidas en los planes provinciales de obras y servicios, así como en las líneas subvencionales que se puedan promover. Sorprende, sin duda, que “el legislador de la reforma” siga obsesionado con el reforzamiento del nivel provincial de gobierno, sea de una forma u otra. Hasta el punto de que, en relación con los municipios de menos de 20.000 habitantes, le confiere un nuevo haz de importantes competencias (que buena parte de ellas son, cabe presumir, de carácter “concurrente” o de activación “voluntaria” bajo demanda del municipio) de naturaleza instrumental (gestión tributaria, administración electrónica, contratación administrativa, selección y formación de personal, etc.). Mucho tendrán que cambiar la fisonomía institucional de esas instituciones provinciales y sus modelos organizativos para que puedan prestar eficientemente tales funciones. El tiempo nos dará la solución a estas dudas.

Más polémico es el contenido del artículo 116 bis LRBRL, puesto que representa una ampliación de las medidas que deben contenerse en los planes económico-financieros que aprueben los municipios de acuerdo con lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Una (discutible) modificación de una

“ley orgánica” por medio de una “ley ordinaria”, a la que se le pretende dar carácter “complementario”. Tales medidas tienen, en muchos casos, carácter estructural, pues afectan a ámbitos tales como la cartera de servicios (supresión de competencias no propias o delegadas), la gestión unificada de los servicios mínimos obligatorios, la supresión de entidades locales inferiores al municipio, así como la propuesta de fusión del municipio con otro limítrofe). No cabe aceptar que, frente a la existencia de un problema coyuntural (desviación de los objetivos de déficit público, deuda pública o de la regla de gasto), las consecuencias que se apliquen al municipio sean tan traumáticas que afecten a su propia existencia (fusión), al contenido de su autonomía (supresión de competencias) o, en fin, a qué sujeto institucional es competente para gestionar sus servicios (gestión coordinada o unificada de tales servicios).

Parece obvio que tal regulación vulnera la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, ya que, por una razón coyuntural, cuestiona directamente la existencia de los propios municipios o su cartera de servicios (competencias).

Las medidas de incentivación de la fusión de municipios: fusión voluntaria y propuestas “obligatorias” (que no lo son) de fusión.

Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha introducido en la versión aprobada por el Consejo de Ministros una regulación que pretende fomentar la fusión de municipios con la idea de racionalizar o simplificar la planta municipal existente. Basándose en (una lectura un tanto precipitada de) la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la STC 103/2013, se ha llevado a cabo una reformulación radical del artículo 13 de la LRBRL y el Estado se ha auto atribuido una competencia que, en principio, estaba asignada a las Comunidades Autónomas por parte de la propia ley de bases, pero especialmente por los Estatutos de Autonomía. En

este caso, el carácter expansivo de lo básico es tal que prácticamente deja sin espacio de configuración alguno al legislador autonómico o lo convierte en puramente residual o superfluo. La regulación básica es extensa, prolija y detallada. Cabe dudar que se adecue a los presupuestos constitucionales de lo que debe ser una legislación básica que, por definición, debería dejar margen de actuación al propio legislador autonómico.

Sin embargo, esta nueva regulación básica es muy probable que tenga un recorrido limitado en el plano práctico. La voluntariedad que se imprime al proceso, a pesar de las facilidades procedimentales (convenio de fusión aprobado por mayoría simple) y de las medidas de incentivación organizativas y económico-financieras, conllevaran que, casi con total seguridad, se activen pocas iniciativas “voluntarias” de fusión.

Resulta muy discutible en términos constitucionales que la adopción de los acuerdos de fusión por mayoría simple (incorporando una excepción singular a la excepción motivada de la mayoría absoluta requerida para adoptar acuerdos que afecten a la existencia del municipio) salvaguarden la garantía institucional de la autonomía municipal. Tampoco resultarán fáciles de llevar a la práctica las medidas institucionales y organizativas, algunas muy indefinidas en sus contornos (como, por ejemplo, los planes de redimensionamiento organizativo o de personal. ¿qué ocurre en este caso con los habilitados de carácter “nacional”?). Y los incentivos económico-financieros y fiscales deben encuadrarse en las competencias propias de las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma.

Y en el caso de incorporar en el plan económico-financiero una propuesta de fusión, lo que parece obvio es que debe ser aceptada por el municipio o municipios limítrofes, pues si no hay acuerdo de voluntades no puede existir convenio de fusión. Eso sí, se exige mayoría simple. Veremos qué ayuntamientos se atreven a aprobar por mayoría simple procesos de fusión con los municipios limítrofes y cómo reaccionan sus respectivos vecinos, aireados,

cabe presumir, por las fuerzas políticas que no se sumen al consenso. Y eso a poco menos de un año de un proceso electoral (2015). Sencillamente, inaplicable. Fuera de la realidad.

Reflexión Final

El PLRSAL inicia a partir de septiembre su andadura parlamentaria. Ha sido un lento y complejo proceso de gestación, plagado de sobresaltos, idas y venidas, cambios sustantivos (cuando no de modelo) y poco asentado en un debate abierto, transparente y constructivo. Los últimos cambios que ha impulsado el Proyecto de Ley (que, los más importantes y no todos, han sido epidérmicamente tratados en este comentario) se han llevado a cabo con una doble finalidad: por un lado, intentar adecuar su contenido a las observaciones críticas que en su día formulara el Consejo de Estado al anteproyecto (objetivo que se ha cumplido en algunos puntos y en otros muchos no); y, por otro, volver a justificar ante las instituciones de la Unión Europea que España camina efectivamente hacia la puesta en marcha de reformas institucionales de carácter estructural y que, además, estas comportarán un considerable ahorro del gasto público.

Está por ver de todos modos que ese ahorro se produzca de forma efectiva, pues el foco de atención de las nuevas (e improvisadas) medidas se pone, por un lado, en “la voluntariedad” del proceso (sin “el acuerdo” del municipio afectado nada se puede emprender, salvo las medidas traumáticas recogidas en el artículo 116 bis); y, por otro, en aquellos municipios que incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, ya que a estos sí se les obliga a incluir medidas en los planes económico-financieros que vayan encaminadas a reducir la cartera de servicios (“competencias no propias”), prestar conjuntamente los servicios mínimos obligatorios, suprimir entidades locales menores y proponer la fusión con un municipio limítrofe, entre otras.

Las dudas que caben plantearse sobre este (una vez más) complejo y abierto proceso, ya sea de prestación conjunta de servicios mínimos obligatorios para los municipios de menos de 20.000 habitantes o ya sea para la elaboración de un plan económico-financiero (y las medidas que, “al menos”, deben recogerse en él), es si toda esta arquitectura institucional del modelo construida en un “tiempo record” (en una precipitada semana del caluroso mes de julio), mediante un ajuste de urgencia del modelo hasta entonces impulsado por los sucesivos anteproyectos, tiene algún atisbo de coherencia y puede resultar finalmente un sistema eficiente. Mucho me temo que de lo primero falta bastante y de lo segundo casi todo.

En efecto, las preguntas se agolpan. Mucho tendrán que trabajar los legisladores para que, finalmente, de la reforma emerja un sistema de gobierno local adaptado a las necesidades de las entidades locales del siglo XXI y de la, siempre olvidada en estos casos, ciudadanía, receptora final y sufrido destinatario de todas estas medidas.

Una autonomía municipal rebajada, un ensalzamiento de las (debilitadas institucionalmente) diputaciones provinciales y una correlativa reducción de las capacidades de autogobierno de las Comunidades Autónomas en materia municipal, no son buenos presagios de futuro para la reforma. Van derechamente en la línea contraria a lo que se está haciendo en Europa.

“Lo que acaso va resultando cada día más claro es que la reforma de la administración local no es un sencillo problema de pura administración, muy lejos de esto entraña hondos problemas constitucionales, de verdadero ‘realismo político’” (Adolfo Posada)

Rafael Jimenez Asensio

Catedrático de Derecho. Universidad Pompeu y Fabra