

Informe general sobre el gobierno local en 2013

Antonio Embid Irujo

I. REFERENCIAS AL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA Y EN EL RESTO DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. VALORACIÓN GENERAL: EL RETROCESO DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA (LOCAL Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS)

La evolución de lo que hasta ahora veníamos denominando como «gobiernos locales» en España en 2013 ha seguido, como en años anteriores, marcada por los azares de la crisis económica y se ha centrado sobre todo en un ambiente político presidido por los múltiples acontecimientos que se han desarrollado en torno a lo que, finalmente, ha devenido en Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). En el punto 2 de este apartado se presta atención a esta fundamental Ley y se la analiza desde variados puntos de vista, por lo que ahora baste con esta referencia inicial y más que obligada.

En todo caso debo hacer notar que he comenzado el Informe en este punto de valoración general diciendo que «veníamos denominando como gobiernos locales», porque me da la impresión de que la apelación de «Administración local» que la LRSAL lleva a cabo en su título es –al margen de su valor intrínseco como «marca» utilizada por una Ley– un testimonio de, en general, el signo de retroceso que en relación al valor y significación de las «autonomías» (la local pero también la de las CCAA) es una característica evidente de este año 2013

que aquí se comenta desde un particular ángulo¹. Como luego se va a ver en el texto con muy diversos datos jurídicos, el retroceso del valor de la autonomía (repito, de las CCAA y la local) es un hecho que se puede mostrar con múltiples testimonios y que no puede pasarse por alto, con independencia de los juicios (positivos o negativos) que cada cual aplique a tales datos; los míos son negativos, lo adelanto ya, por la generalidad con la que se está actuando, no porque crea que no se deban adoptar determinadas y concretas medidas para mejorar el funcionamiento del sistema jurídico-político, comprendiendo dentro de él, claro está, a los gobiernos locales². Como en tantas cosas, la crisis económica es la justificación (¿el pretexto?) de las nuevas orientaciones que se plasman por doquier.

En la relación de datos normativos con los cuales sustentar la afirmación que se acaba de realizar debe prestarse atención a lo indicado en distintos textos legales aprobados durante el año 2013 por el Estado y en los que es fácilmente advertible ese impulso centralizador que indico.

A) En esa línea hay que comenzar mencionando la *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental*. De la misma no me interesan ahora los estrictos aspectos ambientales (muy necesitados de reflexión, por cierto, en función de las significativas novedades que se aportan, tanto en el texto articulado como en los Anexos de esta más que importante Ley) sino solamente comentar algunos preceptos que prueban ese carácter centralizador que noto en algo tan vinculado a

.....

- 1 Una buena síntesis de la idea que se expresa en estas frases con las que comienzo el Informe consistiría en recordar, simplemente, el título de la revista en la que éste se inserta: *Anuario Aragonés del Gobierno Local*. Y recuérdese el título de la anterior gran intervención legislativa en el cuerpo de la LBRL: Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del *gobierno local*.
- 2 Por ejemplo, debo de recordar en ese sentido de necesarios cambios en el modo de hacer, que en el Informe sobre el Gobierno Local publicado en el *Anuario Aragonés del Gobierno Local* de 2012 y de la mano del comentario a la normativa aragonesa en materia de contratación pública aprobada en 2011 y 2012, llamé la atención sobre lo necesario que me parecía que las CC AA no llevaran a cabo innovaciones normativas (u ocurrencias en ocasiones) en materias claramente relacionadas con un espacio económico común (al país, por supuesto, pero también a la UE) y en donde el territorio nacional podía quedar parcelado –como de hecho quedaba en algunos aspectos en la legislación contractual aragonesa– de forma tal que ello solo podía acarrear perjuicios a las empresas que aspiraran a ser contratistas de la Administración (autonómica o local) y que deberían atender a distintas exigencias sustantivas o procedimentales según el poder normativo a que estuvieran en cada caso sometidas. Y el perjuicio a las empresas lo era, también, a las mismas AAPP y a los ciudadanos que, claro está, son los destinatarios de la actuación de los contratistas de la AP, a los que ella recurre por motivos de interés público. Es lo que ahora, desde otros puntos de vista, además de éste, intenta conseguir la Ley estatal 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, que luego se comenta.

la autonomía como la potestad de elaboración normativa (sea a nivel de norma de rango legal o solamente reglamentario). Así, puede observarse que la Ley 21/2013 contiene un procedimiento administrativo completo tanto en relación a la evaluación ambiental estratégica como a la evaluación ambiental de proyectos pero los preceptos mediante los que se regula dicho procedimiento no tienen solo vocación de ser aplicables a las evaluaciones ambientales que deba realizar el órgano ambiental de la Administración General del Estado (en relación a los planes, obras y actuaciones de titularidad estatal) sino que su funcionalidad pretende extenderse también al procedimiento administrativo propio de las evaluaciones ambientales que deban realizar los órganos ambientales de las CCAA.

Eso se propicia de la siguiente forma:

- En primer lugar se declaran derogadas las normas que hasta ahora regulaban la Evaluación ambiental estratégica (Ley 9/2006, de 28 de abril) y la Evaluación ambiental de proyectos (un texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero), así como el Reglamento (parcial) de este último (aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre). [Disposición derogatoria única 1, letras a), b) y c)].
- Pero esta llamada «derogación», no lo es tal sino que los efectos de la misma, si es que se tratara de una derogación, operan solamente en relación al Estado. En realidad y aunque se hable de «derogación» en el precepto que acabo de referir en el párrafo anterior, es una derogación muy *sui generis*, pues esos textos formalmente derogados siguen vigentes para las CC AA y la derogación solo se entenderá producida en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 21/2013. Y si las CC AA adoptan nuevos textos normativos antes del plazo de un año «adaptados a esta ley», la derogación prevista se producirá en el momento en que «las nuevas normas autonómicas entren en vigor». (Se supone que entrarán en vigor en momentos distintos en cada Comunidad, pero el texto de la Ley 21/2013 es demasiado «grosero» a estos efectos y no distingue lo elemental)³.

.....

3 Los textos citados pertenecen a la disposición derogatoria única 2. Como es fácilmente entendible, el concepto de derogación que usa esta Ley no responde a las pautas de lo que propiamente puede entenderse por tal. Lo que se produce, en realidad, son «desplazamientos» sucesivos de la normativa del Estado vigente hasta el momento. Un primer desplazamiento tiene lugar para los procedimientos de evaluación de competencia de la Administración General del Estado en el momento de entrar en vigor la Ley 21/2013; y luego operarán sucesivos procesos de desplazamiento conforme las CC AA (cada una) vayan aprobando sus normas adaptadas a la Ley (se supone que las CC AA dirán que están adaptadas sus normas a la legislación básica, sea cierto o no, siendo el TC quien únicamente podrá decirlo en caso, claro está, de impugnación). Finalmente la derogación total, la de verdad, de los tres textos mencionados solo se produce un año después de la entrada en vigor de la Ley 21/2013.

- Y lo más importante de todo: las CC AA no precisan legislar en esta materia, pues tal y como indica la disposición final undécima después de reproducir la mención al año que tienen para adaptar su normativa a la básica del Estado, pueden «optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria». O sea, que hasta los preceptos que la propia Ley 21/2013 en la disposición final octava indica que no son básicos, podrán convertirse en tales⁴ si la Comunidad Autónoma realiza tal remisión en bloque.

Ignoro cuál será la postura de las CC AA ante esta posibilidad de abrirse de brazos, sin más, a la legislación estatal en este sector del procedimiento administrativo de la evaluación ambiental. Lo iremos viendo a lo largo del año 2014 y, sin duda, se advertirán diversas posturas que no solo podrán ser calificadas jurídicamente, sino que admitirán también lecturas políticas porque responderán, parece obvio decirlo, a decisiones políticas. En todo caso sí que debe advertirse que este planteamiento de la Ley 21/2013 no es inconstitucional, desde luego, pero sí piedra de toque significativa de una cierta forma de hacer cada día más fuerte en el ámbito público, forma de hacer que nos podría conducir, por ese camino, a una seria reconsideración sobre el papel a jugar por las Asambleas Legislativas de las CC AA (e, incluso, sobre el contenido de la potestad reglamentaria de los correspondientes Gobiernos) lo que, obviamente, está más que relacionado con el concepto de autonomía según su plasmación constitucional⁵. En última instancia podríamos decir –con cinismo y sin voluntad de llevar a cabo

.....

- 4 Y, atención, supletorios también. Esto abre, lógicamente la posibilidad de llevar a cabo otro tipo de comentario sobre la evolución del concepto de supletoriedad en el derecho español que excede de las posibilidades de un Informe de este tipo pero que, evidentemente, debo mencionar en cuanto que choca el texto con las conclusiones que podríamos deducir de la configuración –hasta ahora– del concepto de legislación estatal supletoria de la de las CC AA y las limitaciones en relación al mismo (con jurisprudencia constitucional más que clara, y contundente, sobre el particular). Y, por supuesto, también se debería extender el comentario acerca de esa característica tan singular consistente en que lo que no es de por sí básico se pueda transformar en tal por la mera decisión de una Comunidad Autónoma y para ella; Comunidad Autónoma que, por supuesto, podrá en algún momento echarse atrás en su decisión con lo que lo que primero no fue básico y luego se convirtió en tal, volverá a ser no básico (¿o no?). O sea, que estamos ante la elevación a lo excelso de la mutabilidad y transformación (parcial, territorialmente hablando) de lo básico como principio general en esta materia de procedimiento de evaluación ambiental: la capacidad de inventiva del legislador no tiene, aparentemente, límites.
- 5 Y debo repetir otra vez con referencia al Informe publicado en el *Anuario* de 2012, que no estoy en contra de la autorestricción normativa de las CC AA en determinados sectores, actuación proveniente de un convencimiento sincero y leal de las perturbaciones que para el

una estricta lectura jurídica del precepto— que la competencia exclusiva del Estado sobre el «procedimiento administrativo común» (cfr. art. 149.1.18 CE) puede hacerse realidad al configurarse, en la práctica, un cierto procedimiento administrativo común de la evaluación ambiental presente, exclusivamente, en la legislación estatal.

Pero esto es solo un dato. Debemos sumar algún otro para, de esa forma, poder alcanzar un juicio más completo sobre una clara característica del año sobre el que se formula este Informe y que he elevado a título de este primer apartado.

B) Así en esta línea debo mencionar algunos preceptos de la *Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado*. Es ésta una Ley largo tiempo anunciada por el Gobierno y que alcanza el final de su tramitación parlamentaria en los días finales de 2013, llegando al BOE del 10 de diciembre y acompañando, en ese mes y en los finales del anterior, a otras variadas Leyes que han llegado a formar un paquete legislativo francamente importante y, en su conjunto, llamado a producir un significativo giro en ciertas formas de la conducción de los asuntos públicos⁶.

.....

funcionamiento de la economía puede tener lo contrario (como más de una vez ha sucedido en España y, por supuesto, también en Aragón como indiqué con referencia a las innovaciones en materia contractual alguna de las cuales, por cierto, sigue sujeta al juicio del TC). Pero una cosa es la omisión de la innovación normativa en materias sustantivas, y otra extender ello, sin más, hasta a la negación de la más mínima capacidad de variación en materia de procedimiento, que de por sí es de naturaleza puramente auxiliar o instrumental de la institución a la que sirve tal procedimiento; y ello es lo que los preceptos de la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental comentados, transmiten.

- 6 Efectivamente, en este Informe ya he mencionado dos de esas Leyes publicadas en los finales de 2013: la LRSAL y la Ley de Evaluación Ambiental. Pero además de la que ahora se está comentando en el texto habría que mencionar la *Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (BOE de 15 de noviembre), la *Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público* (BOE de 21 de diciembre), y la *Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público*. Por cierto que la Ley Orgánica 9/2013, además de atender a su objeto, lleva a cabo una profunda modificación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera modificando —y esto es solo un testimonio— el mismo concepto de sostenibilidad financiera que provenía de la LO 2/2012 y que había servido para fundamentar en él muchas de las medidas económicas adoptadas sobre las Administraciones Públicas. Ahora varía este concepto para incluir dentro del mismo no solo las «clásicas» referencias a los límites de déficit y deuda pública, sino también a la morosidad de deuda comercial con lo que, obviamente, se amplían los supuestos en los que concretas Administraciones Públicas podrán ser consideradas como incapaces de cumplir con el principio de sostenibilidad financiera lo que llevará consigo, ló-

De nuevo y como en el supuesto anterior no me interesa recalcar aquí la misma última sustancia de lo que significa la unidad de mercado y las técnicas principales y operativas para preservarla, sino solo algunos detalles –más que significativos– del régimen jurídico creado y su trascendencia sobre un sistema jurídico que en algunos de sus rasgos básicos creíamos más que consolidados. Pero parece que no.

En esos estrictos términos de comentario debe citarse, necesariamente, una de las consecuencias que puede tener la interposición de un recurso contencioso-administrativo por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia frente a una disposición de carácter general (por ejemplo una ordenanza municipal), un acto o una resolución administrativa a quienes se impute una violación de la unidad de mercado: la Comisión puede solicitar su suspensión en el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo (cfr. art. 127.1 quáter de la LJCA, precepto incluido dentro del nuevo cap. IV, del Título V de la LJCA añadido a la Ley jurisdiccional por la misma Ley 20/2013) produciéndose la suspensión «de forma automática, una vez admitido el recurso y sin exigencia de afianzamiento de los posibles perjuicios de cualquier naturaleza que pudieran derivarse (art. 127 quáter 2 primer inciso de la LJCA). Es decir, aunque se haya recurrido al ardid –pura apariencia– de que es el Juez (luego veremos cuál) quien al admitir el recurso determina la suspensión de la disposición o resolución recurrida, lo que sucede, en realidad, es una suspensión automática por el mero hecho de la interposición del recurso puesto que no se atribuye al órgano judicial la mínima posibilidad de enjuiciar la razonabilidad, o no, de tal suspensión debiendo producirse, necesariamente, la admisión del recurso en tanto en cuanto éste guarde los requisitos formales propios de tal escrito de interposición. La contradicción que tal nueva regulación lleva consigo con el mundo de relaciones interadministrativas presente en los arts. 65-67 de la LBRL

.....

gicamente, nuevas limitaciones a sus posibilidades de actuación. Ello, tenemos que concluir, será aplicable singularmente para las entidades locales.

Otra Ley importante de los finales de 2013, la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, juega en otro plano evidentemente distinto al de las anteriores y desde luego –y más que significativamente– no tiene ninguna prisa en su entrada completa en vigor, como lo prueba que su disposición final novena conceda a los órganos de las CC AA y a las Entidades Locales un plazo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la Ley. También y respecto al Estado el título preliminar, el primero y el tercero, entrarán en vigor al año de su publicación y solo las disposiciones del título II, entran en vigor al día siguiente de su publicación en el *BOE* y solo, claro está, en relación al Estado. Un importante –más que importante– texto para el «levantamiento del velo» (en sentido figurado) que tantas veces protege a las AAPP en materias de gasto, tiene una forma de entrada en vigor más que dilatada en el tiempo.

(y la jurisprudencia correspondiente) es palmario⁷: solamente la interposición de recurso por parte del Delegado del Gobierno contra los actos de las entidades locales que afectaran –y gravemente– al interés de España producía la suspensión automática de los mismos (art. 67 LBRL), pero la imputación de una contradicción con el ordenamiento jurídico o de una violación de la competencia de la entidad local por parte de la Administración del Estado (o de la Administración de la correspondiente Comunidad Autónoma) que es a lo que se refieren los arts. 65 y 66 LBRL y que, obviamente, forman la clave del régimen jurídico de las relaciones interadministrativas pues la mención del art. 67 LBRL no deja de ser algo claramente anecdótico, no llevaba consigo, aunque se pidiera expresamente, la suspensión de lo recurrido sino que ello era una decisión enteramente libre del órgano judicial competente para conocer del recurso contencioso-administrativo. Laafección de lo que se indica sobre la autonomía municipal tal y como hasta ahora se ha producido, es evidente y la contradicción, insisto, tiene que juzgarse negativamente desde prismas puramente constitucionales.

Pero además debe añadirse una característica importante: el Juez «natural» para el conocimiento de todos estos recursos contencioso-administrativos susceptibles de ser interpuestos por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia es la Audiencia Nacional (su Sala de lo Contencioso-administrativo) y a esos efectos se modifica también el art. 11.1 de la LJCA añadiéndose una letra h) con ese contenido. Esta decisión normativa no puede considerarse inconstitucional, en principio, pero sí que debe llamarse la atención sobre lo extraño de esta atribución competencial a la Audiencia Nacional para la que sirve de base el carácter «nacional» del órgano impugnante y no el tipo de Administración Pública cuya disposición o resolución ha sido recurrida (local, autonómica). Por tanto la contradicción con los principios que de forma general pueden leerse en los arts. 8-14 inclusive de la LJCA es, también, esencial y, sin duda alguna, está basada en la búsqueda de un órgano judicial alejado de la proximidad geográfica con la Administración recurrida a lo que, obviamente, también subyace, aunque ello no se escriba expresamente, claro está, una clara desconfianza hacia lo que pudieran decidir esos órganos judiciales regularmente competentes (los Juzgados para las corporaciones locales, el Tribunal Superior de Justicia, como regla general, para la Administración autonómica).

En última instancia lo que aquí es también advertible es el carácter «instrumental» que se hace jugar a determinados conceptos; en este caso es el de la «uni-

.....

7 Es evidente que no son solo las disposiciones y resoluciones de las entidades locales las que pueden ser recurridas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sino las de cualquier Administración Pública, también las CC AA. Aquí me refiero solo a las entidades locales dado el objeto específico del Informe.

dad de mercado», suficiente como para hacer saltar, a través de una impugnación que se afiance en tal, esquemas jurídicos que, como se decía, se creían más que consolidados⁸ y que van a volatilizarse indefectiblemente una vez que esta Ley conozca sus primeras aplicaciones [...] a no ser que dicha Ley sea impugnada ante el TC y éste emita en su momento, ¿cuándo?, una sentencia que, al menos desde la perspectiva de las entidades locales o de las autonómicas amparadas por el principio de autonomía, aprecie una violación del mismo por esa suspensión automática de sus disposiciones o resoluciones por el mero hecho de la impugnación por una decisión de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia⁹.

C) Y concluyo esta relación de novedades jurídicas haciendo notar el *nuevo papel de las Conferencias Sectoriales Estado-CC AA* que aparece en alguno de los textos jurídicos aprobados en 2013. Como es sabido, estas Conferencias Sectoriales tienen su fundamento esencial en el art. 5 de la Ley 30/1992¹⁰, precepto que las justifica en su labor de ejercer «funciones de coordinación o cooperación» según los casos, expresión de carácter general que el precepto legal mencionado no particulariza con ejemplos concretos¹¹.

.....

- 8 Debe mencionarse, también, cómo a través del singular concepto de «racionalización» se contienen una serie de medidas mediante las que se llevan a cabo actuaciones más que singulares. Es el aspecto político del lenguaje (no sólo administrativo) del que la LRSAL es un buen ejemplo, pero no el único. Los informes de la CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas) aparecidos en el año 2013 son otra vez un testimonio inigualable del papel instrumental de las palabras (en este caso racionalización, pero también sostenibilidad). Discurso sobre ello con más extensión en un artículo de próxima publicación en la revista Documentación Administrativa.
- 9 Debe advertirse que la Administración que haya visto suspendida la eficacia de su disposición o resolución por la admisión del recurso contencioso-administrativo interpuesto «podrá solicitar el levantamiento de la suspensión en el plazo de tres meses desde su adopción, siempre que acredite que de su mantenimiento pudiera seguirse una perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el tribunal ponderará en forma circunstanciada. Formulada la solicitud se dará traslado de la misma a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para que, en el plazo de diez días, alegue lo procedente en orden al mantenimiento o el levantamiento de la suspensión en orden a los intereses en conflicto. Evacuado el anterior trámite, el tribunal resolverá lo que estime procedente mediante auto en los cinco días siguientes» (art. 127 quáter 2, segundo inciso y siguientes de la LJCA modificada por la Ley 20/2013).
- 10 Pero también pueden estar previstas, y pormenorizadamente, en textos de mayor relevancia. Así, por ejemplo, algunos EEAA contienen preceptos relativos a una de estas Conferencias Sectoriales, como la Bilateral. Es el caso del EAR, que en su art. 90 regula la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, atribuyéndole un muy notable orden de funciones.
- 11 Y tampoco los conceptos de «coordinación» o «cooperación» están utilizados de la forma técnica con que dichos conceptos son tratados por las normas apropiadas o por la jurisprudencia.

Pues bien, comenzando por la mención a la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, las Conferencias Sectoriales aparecen en su art. 12 con una vocación decidida de, a través de su actuación, conseguir acuerdos mediante los que se propicie la unificación normativa en distintos ámbitos. Así, su apartado primero se refiere a su tarea de «establecer marcos regulatorios adaptados a sus principios y disposiciones» mediante las modificaciones normativas correspondientes que propondrán las diferentes autoridades competentes¹². Y mucho más gráfico es el apartado segundo de tal artículo en el que se expresa, «en particular», que las Conferencias Sectoriales «analizarán las condiciones y requisitos requeridos para el acceso y ejercicio de la actividad económica, así como los relativos a la distribución y comercialización de productos, *e impulsarán los cambios normativos y reformas* que podrán consistir, entre otros, en:

- a) Propuestas de modificación, derogación o refundición de la normativa existente, con el fin de eliminar los obstáculos identificados o hacer compatibles con esta Ley aquellas normas que incidan en la libertad de establecimiento y de libre circulación de bienes y servicios.
- b) Adopción de acuerdos que establezcan estándares de regulación sectorial, *en materias que son competencia autonómica y local*¹³ de acuerdo con los principios contenidos en esta Ley¹⁴.

Y al margen de lo indicado sobre las Conferencias Sectoriales, se contienen también otros preceptos sobre la «cooperación en la elaboración de proyectos normativos» (art. 14) y sobre la «evaluación periódica de la normativa» (art. 15)¹⁵ que tienen la misma funcionalidad de propiciar contenidos normativos uniformes, adecuados a los principios de la Ley sobre garantía de la unidad de mercado.

.....

cia del TC. El tema nos llevaría muy lejos y me parece apropiado citar, solamente, las Sentencias del TC en las que se razona sobre estos conceptos, su contenido, semejanzas y disimilitudes. Cfr., así, SsTC 227/1988, 214/1989 y 194/2004.

- 12 Labor en la que podrán cooperar «los operadores económicos» que a través de una consulta a sus entidades representativas, participarán, en su caso, en la detección de las distorsiones que se producen en la unidad de mercado y de los ámbitos que requieren un análisis de la normativa vigente.
- 13 Se supone que a estas reuniones serán invitados representantes de la Administración Local conforme a lo previsto en el art. 5.8 de la Ley 30/1992.
- 14 Y también se prevé, como técnica de actuación, la «adopción de otras medidas, tales como planes de actuación que versen sobre las materias analizadas con el fin de eliminar los obstáculos identificados de acuerdo con los principios de esta Ley», técnica que no cito en el texto por no relacionarse expresamente con la unificación normativa sobre la que estoy discutiendo.
- 15 Aquí, al margen de las directrices que el precepto dirige a todas las autoridades competentes para que lleven a cabo esas labores de evaluación, el apartado segundo vuelve a apelar a las

También se refiere al papel de la «cooperación en el marco de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente»¹⁶ el art. 4 de la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental. En este precepto se es mucho más claro y directo con el papel a cumplir por la Conferencia Sectorial en este ámbito pues se le encarga que analice y proponga «las modificaciones normativas necesarias para cumplir con los principios recogidos en este título y establecer un procedimiento de evaluación ambiental homogéneo en todo el territorio nacional» (art. 4.1) y que, en particular, impulse «los cambios normativos y reformas necesarias que podrán consistir en la modificación, derogación o refundición de la normativa autonómica existente, o la remisión a esta ley, con las salvedades que exijan sus particularidades organizativas» (art. 4.2).

Creo que con las anteriores muestras es suficiente para sentar esa característica común (¿principio?) de la reciente legislación que mira con evidente desconfianza el juego que la autonomía (y la consiguiente normativa local y autonómica) puede conllevar. A su limitación se dirige el Legislador, siempre con la justificación de la situación de crisis económica e, incluso, a veces sin ella¹⁷.

2. LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. COMENTARIO Y VALORACIÓN GENERAL

Como indicaba al comienzo de este Informe, el dato normativo decisivo del año 2013 es una Ley, la LRSAL, que formalmente no es otra cosa que una Ley de modificación de la LBRL (y de algunas otras Leyes como la Ley 30/1992 o el TRLRHL, pero sustancialmente de la nombrada) y a la que, sin embargo, se la ha apellidado como de «racionalización y sostenibilidad de la Administración local», elevando de nivel hasta llegar al mismo título lo que propiamente hablando no debería haber sido otra cosa sino parte sustancial de una Exposición de Motivos típica, explicativa de las razones y argumentos de la Ley de la que forma parte. Ello constituye una buena muestra –quizá la principal o, desde

.....

Conferencias Sectoriales para que impulsen «la evaluación periódica en las materias de su competencia, así como los cambios normativos que puedan proceder, en el marco de lo establecido en el artículo 12 de esta Ley».

- 16 Al contrario de lo que sucedía con la Ley 20/2013 en la que había un mandato genérico a «las» Conferencias Sectoriales, aquí se singulariza en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, lo que tiene entera lógica dada la materia tratada.
- 17 Pues no hay forma de vincular lo que se ha indicado sobre la Ley de Evaluación Ambiental y su voluntad decidida de homogeneizar, al completo, el procedimiento administrativo correspondiente con los azares de la crisis económica, incluyendo dentro de ella la situación de deuda y déficit de las Administraciones Públicas.

luego, de las más significativas— del valor y funcionalidad que determinados conceptos (racionalización, sostenibilidad, competitividad, unidad de mercado...) están teniendo en la labor legislativa que se vincula formalmente a la reacción contra la crisis económica¹⁸.

Esta Ley ha sido objeto de multitud de comentarios (mayoritariamente críticos) desde que solo era un Borrador, y a través de los muy diversos contenidos que ha ido recibiendo a lo largo de casi dos años de tramitación y ello solo es el pórtico de las múltiples atenciones doctrinales (por no hablar de las políticas) que merecerá en el futuro dada su importancia objetiva¹⁹. De esta forma ha sido posible leer además de publicaciones sobre la evolución del documento, reflexiones también sobre el estado del régimen local, algunas de una evidente calidad²⁰ y este mismo número del Anuario contiene un valioso artículo de Rafael Jiménez Asensio al que remito²¹. Todo ello justifica que las siguientes líneas no sean otra cosa que un comentario general sobre la LRSAL sin entrar en la minuciosa

.....

18 No es la primera vez que ello sucede en el pequeño mundo jurídico del régimen local. Recuérdese cómo otra sustancial modificación de la LBRL fue llevada al BOE bajo la rúbrica de la «modernización», otro concepto también susceptible (y lo fue) de gran manipulación. Vid., así, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la *modernización* del Gobierno Local. Es fácil observar también, recordando lo que indiqué al comienzo de este Informe, que lo que en aquél momento era «Gobierno Local» ahora se ha transformado en «Administración Local». Y estos giros semánticos no son, en modo alguno, espontáneos.

19 En el Informe correspondiente al Anuario de 2012 ya tuve que referirme a esa característica de texto de inevitable seguimiento no sólo político, sino también doctrinal, mencionando entonces algunos de los trabajos —los que entonces me parecieron más valiosos— aparecidos. Remito a lo que entonces se dijo y a las distintas citas producidas para no llevar a cabo ningún tipo de duplicación aquí.

20 Por su carácter de texto colectivo simbólico de la importancia del tema, remito a J.J. DÍEZ SÁNCHEZ (coord.) (2013): *La planta del gobierno local*, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo-Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, con las ponencias de E. CARBONELL «La planta local: análisis general y perspectivas de reforma» y de M. ALMEIDA «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración Local». En el volumen se incluyen algunas comunicaciones y unas conclusiones redactadas por T. FONT LLOVET. Igualmente remito al trabajo de T. FONT LLOVET y A. GALÁN GALAN «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es ésta la reforma?», en las pp. 11-43 del *Anuario del Gobierno Local* correspondiente al año 2012, ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013. En este volumen vid. también el trabajo de J.M. DÍAZ LEMA, «El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?», pp. 47-91.

21 Este autor ha sido uno de los más significados en el seguimiento de la evolución del primero Borrador, luego Anteproyecto de Ley, más tarde Proyecto de Ley y, finalmente, Ley. Muchos textos publicados en su blog y otros en distintos lugares dan cuenta de ello, con una orien-

descripción de su contenido ni tampoco en una crítica exhaustiva de sus preceptos, pues ello no tendría sentido en este lugar. Me preocupa solamente transmitir una idea general de su contenido comentando y valorando sus aspectos más importantes desde una perspectiva predominantemente jurídica sumando, en cualquier caso, los datos económicos imprescindibles para comprenderla dado que también es el elemento económico al que apela la propia LRSAL para autojustificarse. Ello avala igualmente, creo, la forma relativamente poco académica (al menos al modo académico tradicional) de proceder a estructurar mis reflexiones.

A. De las musas al teatro

Probablemente es la LRSAL el texto normativo de más larga y dificultosa tramitación –primero interna, que ha sido la que más se ha extendido en el tiempo, y luego parlamentaria, aunque ésta muy rápida– de la presente Legislatura iniciada en las postrimerías de 2011; los primeros borradores son de finales de febrero de 2012²² y, como se ha indicado, la LRSAL llega al BOE del 30 de diciembre de 2013. La responsabilidad de ese tortuoso camino no reside en las resistencias políticas (de la oposición parlamentaria) sino, sobre todo, en la dificultad de lograr una aceptación mayoritaria en el seno de la Asociación que reúne a la mayor parte de las entidades locales españolas, la Federación Española de Municipios y Provincias. Al final sí que se produjo formalmente ese apoyo –no muy mayoritario– si bien continuaron, aunque soterradamente ya, las resistencias de las entidades locales conducidas a través de la FEMP o de otra forma. También tuvo gran importancia en la modificación de algunos puntos del borrador original el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013, que obligó a ciertos cambios, algunos más que significativos como el relativo al hasta entonces llamado «coste estándar» de los servicios lo-

.....

tación normalmente crítica de las decisiones que sucesivamente iban apareciendo en los Borradores que se conocían. De los trabajos publicados en el blog destaco «Diez puntos críticos de la reforma local» que es el texto de una conferencia pronunciada el 11 de octubre de 2013 en una Jornada organizada por la Federació de Municipis de Catalunya y de los segundos el titulado «La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en el *Diario del Derecho Municipal* de Iustel, correspondiente al día 13 de enero de 2014.

- 22 A dos meses solo de constituirse el nuevo Gobierno. Es claro, por tanto, el papel sustancial que a un texto como este se le otorgaba (que por ello podemos aventurar que, probablemente, estaba pensado en sus líneas fundamentales incluso antes de la formación del Gobierno), lo que hace más que significativo el largo período de su tramitación. No ha sucedido ello con otras normas también muy importantes en la acción del Gobierno surgido de las elecciones de noviembre de 2011, como las sucesivas reformas del sistema financiero, o la reforma laboral, o la de las pensiones...

cales y a la nueva denominación de lo que hasta entonces se denominaban como «competencias impropias» municipales²³.

Ahora llega el momento de poner en marcha esta Ley, lo que no va a ser nada sencillo dado su carácter complejo y los diversos plazos para entrada en vigor de distintas partes de la misma también. Al margen de cualquier otra consideración y si todo va conforme a lo previsto, el conjunto de la LRSAL no sería plenamente aplicable hasta la conclusión del año 2015 y con independencia de que luego aún será necesario el transcurso de un tiempo para que puedan advertirse sus efectos al completo, sobre todo teniendo en cuenta las dilaciones en la entrega de algunas competencias ahora ejercidas localmente (servicios sociales o sanidad) a las Administraciones autonómicas, nuevas titulares al completo del conjunto de tales materias.

B. Nobleza obliga

La LRSAL expresa en su Exposición de Motivos en concordancia con su título, que son la «racionalidad» y la «sostenibilidad» financiera las razones que fundamentan su contenido y ofrece diversas muestras de decisiones orientadas en ambas direcciones. En realidad esas premisas de racionalidad y sostenibilidad responden, sobre todo, a compromisos expresados ante la Unión Europea en distintos momentos, compromisos que acompañan al seguimiento que las instituciones europeas llevan a cabo de la economía española en función de la infracción por el Estado desde hace varios años de los parámetros de deuda pública y déficit que justifican la permanencia en la moneda única. Además y desde el año 2013, el préstamo recibido para reflotar el parcialmente hundido sistema financiero español obliga a ofrecer nuevas garantías demostrativas de la capacidad de devolución del Estado del capital prestado y de sus intereses.

Por referirme solo a documentos del último año 2013, en la Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016 (que es de abril de 2013) España se comprometió a ahorrar por medio de la futura LRSAL 7619 millones de euros en los años 2014 y 2015 sin incluir el ahorro producido por la limitación del salario de los empleados en el conjunto de la Administración Local y que el citado programa cifraba en 1200 millones de euros. En total el ahorro que se estimaba se produciría alcanzaba la respetable cifra de 8819 millones de euros. Debe tenerse en cuenta que en la época en que se suscribió este documento, no existía toda-

.....

23 Sobre este Dictamen vid. el trabajo de F. VELASCO CABALLERO: «Sobre el dictamen del Consejo de Estado en relación con el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en la página web del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, acceso el día 24 de julio de 2013.

vía un Proyecto de Ley formalmente aprobado por el Gobierno y ni siquiera el Anteproyecto había sido objeto de Dictamen por el Consejo de Estado (que es de junio de 2013).

El segundo documento que quería mencionar es el Plan Presupuestario 2014 (el documento lleva fecha de 15 de octubre de 2013, es decir con el Proyecto de Ley ya en plena tramitación parlamentaria). El ahorro presupuestario es en este documento algo menor: 8.024.596,130 euros²⁴ y se descompone, por partidas, de la forma que copio a continuación directamente de dicho documento.

Cuadro 4 Impacto económico del Proyecto de Ley de reforma Local (euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL PERIODO	Porcentaje sobre total
							2013-2019	
GASTO IMPROPIO	680.160.237	2.601.563.199	453.440.158	-	-	-	3.735.163.594	46,55%
TRASPASO COMPETENCIAL SANIDAD, EDUCACIÓN Y SERVICIOS SOCIALES	-	473.000.000	91.000.000	91.000.000	91.000.000	91.000.000	837.000.000	10,43%
GESTIÓN INTEGRADA DE SERVICIOS BÁSICOS Y FUSIONES	-	1.036.800.000	566.800.000	302.900.000	64.000.000	-	1.970.500.000	24,56%
ENTIDADES LOCALES MENORES	13.905.951	-	-	-	-	-	13.905.951	0,17%
REDIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL	381.023.614	1.016.602.971	-	-	-	-	1.397.626.585	17,42%
PERSONAL EVENTUAL Y RÉGIMEN EXCLUSIVIDAD	70.400.000	-	-	-	-	-	70.400.000	0,88%
AHORRO TOTAL	1.145.489.802	5.127.966.170	1.111.240.158	393.900.000	155.000.000	91.000.000	8.024.596.130	100,00%
Porcentaje sobre total	14,27%	63,90%	13,85%	4,91%	1,93%	1,13%	100,00%	

En él puede advertirse:

- Que los ahorros previstos se extienden hasta el año 2019, bien que el núcleo fundamental de ahorro se produce en el año 2015, con cierta anticipación en 2014 y con una apreciable cantidad de ahorro también en el año 2016. Los ahorros de los años 2017 y posteriores son mucho menores.
- Que ha desaparecido de esta previsión el ahorro que podría producirse en la prevista reducción de complementos de los empleados locales.
- Que existen algunas partidas prácticamente testimoniales en relación a los ahorros previstos por la aplicación de determinadas medidas, como

.....

24 Creo que cualquiera debería notar, con asombro, cómo es posible llegar a particularizar las cifras de ahorro hasta en los decimales. Con personas con esta capacidad de racionalización y de consiguiente cálculo puede asegurarse que, sin duda, el Estado está en buenas manos.

lo relativo a las entidades locales menores (su supresión) o el capítulo relativo al personal eventual y régimen de exclusividad de los cargos locales (con algunas reducciones en ambos casos).

C. Así es si así os parece

No he reproducido las cifras anteriores porque crea indefectiblemente en las mismas (que no las creo en absoluto en función del mismo marco jurídico en el que se encuentran y por los razonamientos que luego se ofrecerán) sino, solamente, por transmitir los fundamentos económicos de la reforma aprobada y, sobre todo, porque creo que el dato de compromiso ante Europa es esencial (aunque no único) para entender la Ley. Y mucho más esencial una vez que tuvo lugar el sustancial préstamo para arreglar los desajustes (en algunos casos desmanes) de nuestro sistema financiero. Es lógico que los prestamistas exijan garantías de que su dinero, con los correspondientes intereses, será devuelto y en verdad que no tenía el Gobierno otros muchos datos y compromisos a mano que enviar²⁵.

Y no creo en las mismas porque en ellas –al margen de otras cosas– se advierte la ausencia de un elemento muy importante para acabar de comprenderlas y, por tanto, aceptarlas como válidas. Si los Municipios van a perder algunas competencias (las distintas de las propias) es porque van a asumirlas las Comunidades Autónomas. El ahorro que se producirá en las cuentas locales, entonces, se trasladará en forma de gasto, de una u otra manera, en mayor o menor medida (pero no muy distinta de la actual, al menos si se pretende mantener la cantidad y calidad de los servicios actualmente prestados por las Entidades locales) a las Comunidades Autónomas. Es posible que si tiene lugar tal «devolución» de competencias y servicios, las entidades locales presenten un mayor ahorro en sus cuentas, pero el agujero se trasladará, indefectiblemente, a las de las CC AA con lo que no habrá tal ahorro, al menos en las cuentas globales de las Administraciones Públicas, que es lo que cuenta a la hora del cómputo total de deuda y déficit del Estado²⁶.

.....

25 En todo caso ya llamé la atención en el Informe correspondiente al año 2012 (vid. el *Anuario* de 2012) que ha sido tónica común en los países «rescatados» (Grecia, Irlanda, Portugal) la imposición por parte de las instituciones europeas de reformas en la Administración local respectiva; reformas concretadas en la supresión de numerosas entidades locales, la forma de prestación de los servicios, con la apelación a la iniciativa privada o a la constitución de sociedades públicas, etc. Esta tónica permite entender también el contexto en el que se imagina, y finalmente se concreta, aunque ya muy matizadamente, la LRSAL.

26 La frase del texto se apoya –insisto en la idea– en el mantenimiento sustancial del actual nivel de calidad y cantidad en la prestación de los servicios a trasladar a la órbita de las CC AA, sustancialmente los servicios sociales. En relación a estos últimos hay que tener en cuenta –para ser enteramente ecuánimes y ofrecer todos los ángulos de la situación– que en bastantes casos

De todas las formas los planes de ahorro formulados en el documento citado de octubre de 2013 deberán reajustarse en tanto en cuanto con posterioridad a esa fecha se adoptaron decisiones en el cuerpo de la Ley que suponen retrasos, evidentes, en la adopción de las medidas que, en la hipótesis original, deberían conducir a tales ahorros. Hemos de pensar que, en todo caso, ya se harán otras cuentas más adelante adecuadas a las innovaciones legales y, desde luego, corrigiendo lo que la terca realidad indique que hay que corregir. Y hasta es seguro que se presentarán otra vez ante las instituciones europeas, quizás en la próxima actualización del Programa de Estabilidad dentro de unos meses, en la primavera de 2014. Esperemos a entonces para ver cuáles son las nuevas cuentas que, presumo, aparecerán algo distintas de las hasta ahora conocidas. La comparación será muy ilustrativa del devenir de la reforma local y del cumplimiento, o no, de las premisas con las que ésta se formuló originalmente.

D. Renovar el vestuario: me sobra ropa

En realidad lo que se puede producir con las decisiones adoptadas en la LRSAL y desde el punto de vista de las entidades locales es un proceso de estrechamiento de actuaciones, o sea de adelgazamiento. La consecuencia es obvia: a las entidades locales les va a sobrar ropa o, dicho de otra forma, la que actualmente tienen les va a resultar un poco ancha. No se trata solamente de que el personal vinculado a los servicios que ahora prestan (educación, sanidad, servicios sociales, sustancialmente) deba ser paulatinamente traspasado (o no, me remito a lo que sobre ese particular aventuro en el siguiente punto) sino que, igualmente, es presumible que estará en alguna medida sobreestimado el personal de ciertos servicios centrales (de gestión de personal o de recursos humanos, según se denomine, por ejemplo) calculado en función de una plantilla que ahora debería reducirse inexorablemente. Probablemente el autor de los minuciosos cálculos que se han transcrito en el punto anterior no se ha olvidado de este evidente hecho, pero al contrario de lo que, teóricamente, puede suceder con el personal de los servicios específicos, el traslado de lo que llamo personal de «servicios centrales» a otros ámbitos administrativos (los de las CC AA, en algún caso a las Diputaciones Provinciales en la forma que luego se menciona) se imagina más bien dificultoso. Baste recordar lo que sucedió con ocasión de la creación de las CC AA y del hipotético traspaso (que nunca se produjo, al menos en cifras mínimamente significativas) de personal de los servicios centrales del Estado hacia las CC AA.

.....

los servicios prestados por los Ayuntamientos se apoyan en convenios firmados con las CC AA y mediante los cuales éstas aportan una parte del coste que para el Municipio representa el mantenimiento de dichos servicios.

En otro orden de cosas, la LRSAL contiene un saludable principio de reducción del número de entidades de derecho público o de sociedades mercantiles dependiente de las entidades locales. Ello coincide con un movimiento que pretende realizar la misma actuación en el ámbito de la Administración General del Estado y de las CC AA y conecta con medidas generales previstas en informes de la CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas)²⁷. En este plano creo que no cabe ninguna objeción a dicho principio general: no tiene justificación la amplísima creación de personalidades jurídicas enteramente artificiales en la mayor parte de los casos, que ha sido característica de la actuación de las AAPP en los años anteriores a la crisis (bastantes años). Su creación no estaba justificada entonces y tampoco está justificado ahora su mantenimiento. Es perfectamente conocido y demostrable que ello ha sido objetivamente fuente de corrupción, por un lado, y, además, ocasión de colocación de múltiples personas al servicio de tales entidades sin la celebración de pruebas suficientes para ello e infringiendo los datos mínimos de la realización del mínimo principio de igualdad con otros aspirantes al empleo público. Lo único a desear en este ámbito es que se actúe con prontitud y con firmeza. El correcto funcionamiento del servicio público ganará muchísimos enteros –y credibilidad– con ello²⁸.

E. Tu traje es mío, pero no hace falta que me lo devuelvas: te lo puedo prestar (y gratis)

Es muy posible que la tentación inicial de las CC AA que deben recibir servicios (y personal) y, desde luego, la de las entidades locales que deben perderlos (cederlos o devolverlos, elijase el verbo) sea dejar las cosas como están. Literalmente como están o, si acaso, con algún pequeño aderezo. Para esto último serviría la técnica de las competencias delegadas prevista en el nuevo texto normativo, si bien la minuciosidad de la nueva regulación –absolutamente incomparable en tamaño con la bien simple que tenía la técnica de la delegación en el art. 27 de la LBRL vigente hasta finales de 2013– puede im-

.....

27 He manejado dos documentos de la CORA ahora y en las sucesivas menciones que en el Informe haré de la labor de esta Comisión y prefiero citarlos ya aquí. El de la Subcomisión de Duplicidades Administrativas de fecha 18 de noviembre de 2013 y el Informe anual de seguimiento de las medidas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas de 17 de enero de 2014. Ambos accesibles en la página web de esta Comisión.

28 No obstante siempre es posible que, en casos concretos, pueda demostrarse con datos inequívocos la conveniencia del mantenimiento de alguna sociedad mercantil pública o de determinadas entidades de derecho público. Ello es perfectamente posible y pienso, además, que es razonable la existencia de algunos ejemplos de estas personificaciones. Pero nunca, claro está, con la generalidad de la situación a la que se ha llegado.

pedir en el caso concreto, por esa sobrerregulación, algunas soluciones más que razonables para todos.

En todo caso para el jurista que cuenta con alguna experiencia práctica y ha vivido de cerca los procesos de traspaso de funciones y servicios entre el Estado y las CC AA, la posibilidad de que algo semejante pueda reproducirse –pero a miles– en el conjunto del país como consecuencia de las disposiciones de la LRSAL que impulsan la reordenación de competencias (y de servicios, y de empleados, y de bienes...) no deja de producirle escalofríos²⁹. Y aunque ello represente un desconocimiento de la voluntad real de la LRSAL no dejará de recomendar el que se piense muy vivamente en la fórmula de la delegación de competencias y que, si es preciso, se dicten normas interpretativas para facilitarla. De cualquier forma no hay que olvidar que la delegación de competencias implica financiación por parte del delegante y en las condiciones actuales ello es literalmente imposible para las CC AA. Solamente podrían acceder a tal posibilidad (y a la gestión de las nuevas competencias por sí mismos) en el marco de la prometida –y escrita en la LRSAL– reforma de la financiación autonómica de la que ahora, parece, comienzan a darse los primeros pasos; que ello pueda producirse en el tiempo hábil para conectar con el comienzo del ejercicio de las competencias por las CC AA o por su delegación a los Municipios, es otra cuestión.

F. El rey está desnudo. Y lo sabe

Uno de los contenidos que juzgo más positivo de la LRSAL es la voluntad de fomentar la transparencia en el conocimiento de los costes de los servicios que prestan los Municipios y ello como medio de poder adoptar las decisiones más eficientes en torno a su forma de prestación. Eso debe aplaudirse sin la más mínima duda y, desde luego, postular su inmediata extensión a cualquier servicio que preste cualquier Administración Pública y también con la finalidad de adoptar las decisiones más eficientes en torno a su gestión.

Lo que debe en este momento postularse en las vísperas de ese conocimiento general sobre el coste de los servicios locales es que el cálculo de dicho coste, además de hacerse con la mejor de las técnicas posibles (que estoy seguro que se hará) vaya acompañado, cuando se haga público, de las explicaciones correspondientes que permitan comprender con claridad las razones, si existen, de determinados costes (lejanía de otros núcleos, dispersión de la

.....

29 Y múltiples interrogaciones: ¿Cómo operará un proceso de asunción de servicios en materia de salud teniendo en cuenta que la disposición transitoria primera 3 de la LRSAL ordena que cada año las CC AA asumirán «un veinte por ciento anual» y durante cinco años de los servicios asociados a las competencias sanitarias? ¿Un 20% de las competencias ejercidas por cada Municipio? ¿O del conjunto de los Municipios de la Comunidad?

población, indemnizaciones puntuales a los titulares de servicios concedidos, convenios colectivos del personal etc.), su posibilidad de corrección temporal por la propia dinámica de las cosas o justamente lo contrario: la imposibilidad de que el concreto Municipio pueda, por sí mismo, revertir la situación. Y acompañando a tales razonamientos la incidencia motivada, también, en los costes y el tipo de ventajas, y de inconvenientes, que se derivarían de la prestación de los servicios por otra institución (las Diputaciones Provinciales, presumiblemente).

G. ¿Acaso soy yo el guardián de mi hermano?

Con las últimas palabras se ha introducido en el pequeño comentario que en este lugar se lleva a cabo una de las líneas directrices del nuevo texto que era mucho más acentuada en los primeros borradores conocidos: el papel de las Diputaciones Provinciales como coordinadoras o prestadoras de servicios supramunicipales, papel variable según los distintos servicios y la población de los Municipios³⁰. El realce del papel de las Diputaciones Provinciales es innegable como lo es, igualmente, su escasa tradición (en la mayor parte de las ocasiones) precisamente en la función que ahora se les encarga solemnemente: ser prestadoras de servicios municipales. Las Diputaciones Provinciales han sido y son otra cosa distinta y pretender que evolucionen, en su misma sede, con su personal tradicional y con sus formas tradicionales de actuar, hacia ese papel activo, dinámico, de prestadores de servicios municipales, parece demasiado aventurado; una decisión con, posiblemente, amplias posibilidades de fracasar. O de, en cualquier caso, ser más cara que aquella a la que trata de sustituir, al menos inicialmente.

Otra vez y como antes hacía notar, se me hace muy dificultoso imaginarme procesos de transferencia de personal y de servicios de los Municipios hacia las Diputaciones Provinciales. Y no llego a imaginarme –probablemente la imaginación en estos temas no es mi fuerte– la capacidad de dirección y prestación de los servicios locales desde la capital de la provincia partiendo de unos edificios y oficinas que, por inexistentes en este momento, deberían comenzar por cons-

.....

30 Al margen de los matices que deben establecerse en una Ley tan compleja, puede decirse que en el caso de los Municipios menores de 20.000 habitantes, la mayor parte de los servicios serán coordinados o prestados por la Diputación Provincial (o entidad equivalente) en el marco del procedimiento que con intervención del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas recoge el art. 26 LBRL tal y como resulta de la LRSAL. En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón ello equivale a la práctica totalidad de los Municipios excepto cuatro. Solo excepcionalmente los Municipios con población inferior a esa cifra podrán mantener la prestación de servicios.

truirse. O adecuarse, en algunos casos, sobre instalaciones ya existentes. En cualquier caso imagino –pienso– que las primeras decisiones en este particular deberían ir acompañadas de la previsión de partidas económicas no para prestar servicios, sino para, simplemente, tener la posibilidad de echar a andar, pues no creo que el nuevo papel de las Diputaciones Provinciales como prestadoras de servicios pueda fundamentarse en los muebles, ordenadores, archivadores etc., trasladados desde los Municipios hasta las sedes (¿cuáles?) de la institución provincial; y tampoco en el personal que, hipotéticamente, pudieran traspasar los Municipios junto con los servicios. Me parece dudoso que estos gastos hayan sido contemplados en los resultados económicos alcanzados en los documentos enviados a la Unión Europea.

En Aragón debemos por fuerza sumar a la anterior reflexión la relativa a la peculiar planta local aragonesa que ha sido objeto, incluso, de consideración específica en la disposición adicional tercera 3 LRSAL³¹ que en mi opinión y contra lo que aparentemente pudiera pensarse, no es determinante de ninguna opción concreta de prestación de servicios dada la mención expresa que en dicho precepto se produce acerca de la sujeción «al contenido básico de esta Ley»³². Dadas las indefiniciones del precepto se adivinan decisivas las decisiones políticas que al respecto se adopten. El papel de la ponencia que sobre el particular funciona en las Cortes de Aragón y a la que se hizo ya mención en el Informe correspondiente al año 2012, parece muy importante a efectos de determinar, finalmente, quién va a ser entre nosotros «el guardián de mi hermano» tal y como reza el título de este punto³³. O si existirán varios guardianes³⁴.

.....

- 31 En ese precepto se nombra expresamente a la Comunidad Autónoma de Aragón, pero también podría ser aplicable lo preceptuado en la disposición adicional sexta donde, aun sin el nombre de Aragón, se indica, en general, que «las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga(n) atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales». Ese sería el caso de Aragón ex art. 83.2 EAr.
- 32 Creo que es muy conveniente reproducir el conjunto del precepto para que se tenga clara conciencia de lo que se afirma en torno a lo nada decisivo de su dicción: «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, en virtud del cual, la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta Ley en los distintos niveles de la administración con sujeción a la Constitución, al contenido básico de esta Ley y a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas». En el marco del contenido básico entraría, entre otras cosas, la intervención del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a que se refiere el art. 26 LBRL en la nueva redacción producida por la LRSAL.
- 33 Lo que incidentalmente puede plantear este precepto y las decisiones que para su operatividad se deberán adoptar, es la necesidad de repensar profundamente el conjunto de la estruc-

H. El guardián soy yo

Una profundización en el contenido de la LRSAL, sobre todo en lo que podríamos llamar su «letra pequeña», permite apreciar que en relación a las decisiones fundamentales sobre prestación de servicios existe un verdadero guardián que es el Ministerio de Economía y Hacienda (o sea, el Gobierno de la Nación) y a quien se le deben plantear las fórmulas elegidas para la prestación de servicios municipales (ex art. 26 LBRL en su nueva redacción). Es indiferente que ello deba hacerse «con la conformidad de los municipios afectados» porque lo que expresamente indica el precepto comentado es que «el Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada»³⁵. La compatibilidad de esta decisión sobre el contenido tradicional y asentado del concepto de autonomía local me parece imposible; cuestión distinta es que el TC (al que este precepto se someterá de seguro) decida cambiar su postura en función de criterios basados, cómo no, en el concepto de «sostenibilidad financiera» apoyado por el de «estabilidad presupuestaria». Pero me parece que ello es pedir demasiado a tales conceptos, sobre todo si se tiene en cuenta la fórmula, tan acomodaticia, como se van construyendo con el paso del tiempo³⁶.

.....

tura de Administración de la Comunidad Autónoma, no solo por el mandato de respetar «lo básico» de la LRSAL, sino también por la mención expresa a los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria que el mismo precepto contiene. El repaso a los datos contenidos en el segundo de los apartados de este Informe relativo a la evolución demográfica de la Comunidad y la clara y descarnada conciencia, sin tapujos o disculpas de ningún tipo, de lo que los mismos significan, debería ser fundamental para ayudar en el proceso de adopción de decisiones.

34 Por cierto y si se diera esta situación: ¿sería ello «racional»?

35 Lo que, entre otras cosas, permitiría plantear la pregunta –sobre la que todavía no se me ocurre respuesta– acerca de qué es lo que sucedería si no hubiera conformidad de los Municipios afectados (o de uno). No parece racional que no haya solución a ese problema que con el actual texto de la LRSAL es evidente.

36 Estudio esta cuestión con más profundidad en el trabajo antes mencionado de próxima publicación en la revista *Documentación Administrativa*. En él refiero, entre otras cosas, cómo el concepto de sostenibilidad financiera ha cambiado con fecha de 20 de diciembre de 2013, al haberse modificado el art. 4 de la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, por el art. 1.1 de la LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. De tal forma que a los «tradicionales» parámetros de los límites de déficit y deuda pública para determinar la sostenibilidad financiera, se ha sumado ahora el de «morosidad de deuda comercial», con lo cual Administraciones Públicas que eran sostenibles financieramente el día 19 de diciembre, ya no lo son el 21 de diciembre de 2013, dado que déficit, deuda y morosidad comercial juegan acumulativamente.

I. Vayamos todos y yo el primero...

El extraordinario papel que se reserva al principio de sostenibilidad financiera en la LRSAL ocasiona, con completa coherencia, que el papel de los funcionarios más estrechamente relacionados con el estado de las finanzas municipales, se agrande en buena medida. Es evidente el realce, que no sólo ahora, han tomado los interventores³⁷ y alguna consecuencia de su actuación ya se advierte en las primeras normas de «desarrollo» de la LRSAL³⁸. Es más que presumible que se originen muchos más conflictos ante, por ejemplo, la negativa hipotética de interventores a firmar documentos de gasto o de pago en relación a competencias que en este momento ya son de las CC AA y no están afectadas por ningún proceso de dilación de tiempo (como sí sucede con algunas) a las CC AA (por ejemplo, por qué no, las nóminas³⁹). Parece más que

.....

- 37 En el Informe publicado en el *Anuario* de 2012 ya tuve ocasión de notar esa característica en relación a la profusa normativa dictada por el Estado en torno a la ayuda de proveedores. Remito a cuanto entonces se dijo, con los correspondientes datos normativos.
- 38 Siguiendo con la tónica en el mal hacer de técnica normativa a la que, desgraciadamente, ya nos hemos acostumbrado, el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte y otras medidas económicas (BOE de 25 de enero de 2014), añade una disposición adicional nonagésima a la Ley 22/2013, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (tres semanas anterior), en la que se fijan las cifras del régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales para dar cumplimiento al art. 75 bis de la LBRL en la redacción recibida por la LRSAL. Las cifras representan una sensible elevación sobre lo que parecía inicialmente iban a ser retribuciones máximas de los miembros de las Corporaciones Locales en relación a su población y teniendo como referencia las retribuciones de determinados cargos de la Administración General del Estado. Las informaciones de los medios de comunicación de la misma fecha (vid. *El País* de 25 de enero de 2014) informan de que esas cifras finales responden a presiones de Alcaldes y Concejales frente a lo que entendía el Colegio de Secretarios y de Interventores que era correcta aplicación de la LRSAL. Igualmente la disposición adicional mencionada soluciona un problema relativo a la dedicación parcial de miembros de Corporaciones Locales de menos de 1000 habitantes en contra del criterio sostenido por los Interventores. Todo ello, repito, según las informaciones de prensa de los mismos días. Estamos ante un tema significativo, pero solo testigo, que no hace sino anunciar futuros conflictos entre representantes políticos y funcionarios en el desarrollo de la LRSAL, dado el papel capital que los interventores tienen según su texto.
- 39 Piénsese, por ejemplo, en cómo se produce la reducción de las competencias que los Municipios ejercían sobre el patrimonio natural a, solamente, el medio ambiente urbano. Un ejemplo entre otros varios. Por supuesto que ésta es una de las competencias susceptibles de delegación según el nuevo art. 27.3 LBRL pero lo que es evidente es que en este momento, buena parte del contenido de la tradicional competencia municipal, ya no lo es.

razonable pedir en esas circunstancias, razonabilidad a todos y recordar que Zamora no se ganó en una hora⁴⁰.

J. Matar pulgas a cañonazos

Insisto repetidas veces en el dato básico de la sostenibilidad financiera como soporte intelectual de la LRSAL unido al «efecto demostración» ante las instituciones de la UE. Los datos de déficit de las AAPP a fecha 31 de diciembre de 2012 (los definitivos no se consolidaron hasta junio de 2013 y, en algún caso, variaron bastante sobre los provisionales) muestran, sin embargo, que el déficit de las Corporaciones Locales sobre el PIB es testimonial en relación al del resto de AAPP y que, además, las Corporaciones Locales han reducido a más de la mitad en solo un año el nivel desde el que partían. En el cuadro que sigue puede observarse gráficamente y con cifras oficiales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas lo que se está diciendo en estas líneas. Y lo que comienza a filtrarse de la situación actual –tardarán unos meses en ser definitivas las cifras a 31 de diciembre de 2013– informa de que, incluso, la posición global de las Corporaciones Locales podría ser de superávit con independencia del estado catastrófico de algunas de ellas (muy significativas, por cierto). No es, por tanto, un problema específico y urgente de las Corporaciones Locales el que viene a solucionar la LRSAL. Incluso –es fácil decirlo a la vista del cuadro–, de no mediar el «rescate» al parcialmente ruinoso sistema financiero español, las cifras de 2012 en el cómputo global de las AAPP hubieran conocido una mejora más que evidente en relación a las de 2011, cosa más que comprensible en función de la amplia reducción de personal y de servicios que se lleva produciendo y que se advertirá en el punto siguiente.

	2011	2012
Administración Central	-5,13%	-3,83%
CC AA	-3,31%	-1,73%
Corporaciones locales	-0,45%	-0,20%
Seguridad Social	-0,07%	-0,96%
TOTAL AA PP	-8,96%	-6,74%
Ayudas a Entidades de Crédito	0,48%	3,25%
TOTAL AA PP	-9,44%	-9,99%

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

.....

40 Quiero decir recordar, simplemente, los plazos que llevó el proceso de traspaso de funciones y servicios del Estado a las CC AA, en algunos casos con muchos años de retraso al momento en que las competencias ya eran de las CC AA en función del texto de los correspondientes Estatutos de Autonomía.

K. Entonces, ¿por qué me has hecho esto?

Las últimas reflexiones del punto anterior deben ser necesariamente el pórtico de la consideración de nuevas cifras sobre lo que está sucediendo en el momento actual en el país, siempre desde el ámbito específico de las Administraciones Públicas y, sobre todo, de las Corporaciones Locales. Es claro y conocido por todos que se han producido recortes o reformas (las perspectivas de lo que ha sucedido y sucede pueden expresarse bien con esas dos palabras de idéntico comienzo silábico y cada cual elegirá la que le parezca más oportuna) que conviene considerar con una mirada histórica, pues la crisis económica dura ya el suficiente tiempo como para que a la vista de ciertos números puedan expresarse consideraciones y hasta conclusiones.

Así, el cuadro que sigue a continuación lo he construido a partir de informaciones presentes en diversos números del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y abarca hasta el último Boletín aparecido que contiene las cifras disponibles a 1 de julio de 2013. Es bien fácil observar en él que el número de empleados públicos es en este momento prácticamente semejante al que existía en el comienzo de la crisis económica, pero lo que resalta, sobre todo desde el específico ángulo que nos interesa, es el descenso más que significativo habido en el personal de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales (incluyendo aquí los Consejos Insulares y los Cabildos). Las cifras se comentan por sí solas y contrastan (y modulan) los aumentos producidos en la Administración General del Estado y en las Comunidades Autónomas. Por supuesto también en las Universidades, si bien el aspecto francamente desaforado del incremento de su personal entre 2011 y 2012 se basa, simplemente, en la incorporación al Registro de Personal de bastantes miles de empleados universitarios que antes no se encontraban en el mismo.

La conclusión, fácil, que se puede extraer en el ámbito que nos interesa es que sin LRSAL en el plano de las Corporaciones Locales se había producido ya una fuerte reducción de personal lo que puede explicar, en parte, la también fuerte reducción del déficit de las Corporaciones Locales que hemos podido notar en el punto anterior y permitiría comprender con facilidad también cómo, globalmente, las Corporaciones Locales pueden encontrarse en este momento en situación de superávit. O sea, de plena sostenibilidad financiera. Pero la LRSAL es una Ley basada, sobre todo, en la sostenibilidad financiera y a ella se vinculan muchas de sus premisas. Existe, pues, una cierta contradicción entre las distintas variables puestas a discusión, como es fácilmente advertible.

**Personal al servicio de las Administraciones Públicas.
España (2007-1.7.2013)**

	2007	2008	2009	2010	2011	1-7-2012	1-7-2013
AGE	553.206	561.551	583.447	597.021	592.531	579.892	567.263
Univ	96.256	97.489	102.894	103.653	103.106	154.768	150.074
CC AA	1.223.129	1.260.575	1.300.232	1.332.844	1.348.492	1.351.863	1.281.373
Aytos.	521.576	540.847	549.442	580.869	573.223	526.248	487.997
Dip.	80.425	82.367	80.063	77.036	74.265	70.964	61.013
TOTAL	2.512.038	2.582.846	2.659.010	2.680.219	2.690.099	2.636.181	2.547.720

FUENTE: Diversos números del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y construcción propia.

Aun cuando con el anterior cuadro ya sería suficiente para extraer conclusiones, ofrezco a continuación otros dos relativos a la situación de la Comunidad Autónoma de Aragón y en donde dada la fuente utilizada, he podido llegar a la particularización por provincias de la evolución del número de empleados públicos. El primer cuadro ofrece una situación estática del personal de la Administración General del Estado, de la Comunidad Autónoma, de la Administración Local y de la Universidad de Zaragoza a fecha 1 de enero de 2008, justo en las vísperas de la oficialización del comienzo de la crisis económica.

**Personal al servicio de las Administraciones Públicas.
Aragón (2008)**

	AGE	CAAr	Administración Local	Universidad de Zaragoza
	1-1-2008	1-1-2008	1-1-2008	1-1-2008
Aragón	24.271	40.531	18.132	4.034
Huesca	3.627	7.533	4.095	354
Teruel	1.649	6.043	2.728	155
Zaragoza	18.995	26.955	11.309	3.525

FUENTE: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Las cifras del segundo cuadro permiten observar una evolución dinámica de los empleados públicos de todas esas AAPP entre el 1 de julio de 2012 y el 1 de julio de 2013, el período en el que se produce el más fuerte ajuste de personal. Las reducciones de personal son significativas en todos los casos (exceptuando el supuesto de la Universidad de Zaragoza). Todas estas cifras deben ser

leídas con referencia al 1 de enero de 2008 (del cuadro anterior) y las conclusiones son las mismas que en el plano nacional: la contracción del empleo público en las Corporaciones Locales aragonesas es muy notable, aun sin la LRSAL.

**Personal al servicio de las Administraciones Públicas.
Aragón (2012-2013)**

	Admon. General del Estado		Comunidad A. Aragón		Administración Local		Universidad de Zaragoza	
	1-7-2012	1-7-2013	1-7-2012	1-7-2013	1-7-2012	1-7-2013	1-7-2012	1-7-2013
Aragón	23.165	21.408	42.319	38.363	17.763	17.438	5.073	5.525
Huesca	3.209	3.038	7.848	6.820	3.883	3.782	409	448
Teruel	1.545	1.947	6.126	5.417	2.495	2.478	187	235
Zaragoza	18.411	16.423	28.345	26.126	11.385	11.178	4.477	4.842

FUENTE: Diversos números del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y construcción propia.

L. Por sus obras los conoceréis

He dicho en distintos momentos que la LRSAL es una Ley muy compleja. Poliédrica. Se la puede contemplar –y por tanto juzgar también– desde distintos puntos de vista. Y también se la puede ejecutar con distintas orientaciones, buena muestra de lo cual es el Real Decreto-ley 1/2014, con su disposición relativa a las retribuciones de los representantes locales que perfectamente podría haber tenido otro contenido.

Eso quiere decir, como en todas las leyes de este carácter, que los juicios que sobre la misma se plantean –también los contenidos en estas páginas– tienen necesariamente un cierto carácter de provisionalidad, y sus líneas gruesas pueden engrandecerse todavía más o, al contrario, hasta difuminarse en función de cómo sea el proceso de ejecución de la Ley. Y algo de ello puede suceder, dadas las importantes decisiones que tienen que adoptarse en los próximos tiempos y que pueden orientarse a incidir más en los aspectos de sostenibilidad y racionalidad (y no hay que engañarse sobre lo que se esconde en esos vocablos) o lo contrario.

Es claro, además, que esta LRSAL ya ha sido amenazada de muerte (derogación) por la oposición política si gana las elecciones generales que pueden celebrarse en distintos momentos de 2015 (en noviembre, o así, para cumplir la legislatura por entero o quizás el último domingo de mayo para acumularlas a las locales y de muchas CC AA que también se celebrarán esos días). El albur de la veleta política que siempre existe para cualquier tipo de norma no surgida de un consenso básico, es mucho más acusado en relación a esta LRSAL. Presumo,

en todo caso, que como casi siempre sucede difícilmente nos encontraremos ante una derogación total de la LRSAL si esa hipótesis electoral tiene lugar con una ejecución de la Ley razonable (lo que significa, muy poca ejecución o, dicho de otra forma, matizada ejecución), por un lado, y si las veleidades de la crisis económica vuelven a girar en sentido no deseado (como sucedió en 2010) acentuándose, entonces, las urgencias de la sostenibilidad financiera global de todas las AAPP. Algo me hace pensar (quizás simplemente la experiencia) que no va a existir una aplicación radical de los principios más criticables de la LRSAL, máxime teniendo en cuenta el período electoral en el que inexorablemente vamos a entrar en muy poco tiempo (lo sucedido con la falta de menciones a las reducciones de complementos del personal de las entidades locales es bien significativo, pero cosas semejantes pueden suceder en relación a la reducción del personal eventual, la minoración de los representantes locales que puedan disfrutar de dedicación exclusiva, etc.). En todo caso sería necesario que a finales de 2014 el Gobierno hiciera público un informe acerca del cumplimiento de las cifras de ahorro que se formularon en el Plan presupuestario para 2014 y que antes transcribí. Sería una excelente prueba de la funcionalidad del texto en relación a su basamento ideológico.

M. ¿Todos andamos el mismo camino?

No querría acabar con las líneas anteriores el comentario pues quedan muchas cosas todavía que expresar en este informal recorrido por la LRSAL, si bien y por lógicas necesidades de espacio y de sentido del lugar en el que estos comentarios se insertan, debo ir ya enfocando el final de las reflexiones sumando algunas ideas más. Una de ellas es para incidir, otra vez, en el basamento ideológico del texto. Como ya he indicado, son las ideas de racionalidad y de sostenibilidad (las palabras que aparecen en el título de la Ley) las que permiten sostener el entramado de preceptos que la forman. Pero hay algún dato, dentro de la misma Ley, que permite poner en duda la creencia, al menos completa, del legislador en esos principios.

Me refiero, específicamente, a la previsión de que esta Ley, en realidad, no es aplicable en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra. La LRSAL permite una cierta «interiorización» del régimen local en dichas Comunidades (vid. sus disposiciones adicionales primera y segunda así como la nueva redacción de la disposición adicional segunda LBRL, ésta solo relativa al régimen foral vasco). Esta previsión es enteramente entendible en términos políticos (pues con ella se consiguió el voto favorable para la LRSAL del Grupo Parlamentario del PNV) aunque algo menos en términos jurídicos. Sin desconocer lo singular del régimen foral vasco (sobre todo en lo relativo a la financiación) parece desconocer el fundamento mismo de la «racionalización y

de la sostenibilidad» el hecho de que lo que responde a tales premisas para el resto de España, no lo sea también para esos territorios. Si ya se ha hablado suficientemente de la labilidad de estos conceptos de valor casi taumatúrgico (racionalización, sostenibilidad, competitividad, unidad de mercado...), en este caso la LRSAL hace una negación sobre sus propias premisas que desautoriza muy fuertemente sus propios fundamentos. Es curioso cómo, en algunos casos, las orientaciones generales que adoptan las normas básicas, tienen excepciones clamorosas que permiten dudar –y algo más que dudar– acerca del soporte intelectual que las fundamenta⁴¹.

N. Esto no se acaba nunca

Concluyo mencionando que la LRSAL va a ser objeto de recursos de inconstitucionalidad ante el TC. Según los medios de comunicación los anuncia la oposición política, también algunas CC AA, y algunos miles de Ayuntamientos se unen para presentar un conflicto en defensa de la autonomía local, técnica incorporada a la LOTC del 2000 y sobre la que no se conoce todavía un solo resultado positivo para los que han interpuesto los variados conflictos que el TC ya ha resuelto, la mayor parte de las veces inadmitiendo el conflicto dados los duros requisitos de legitimación que se exigen. Ello quiere decir que dentro de unos años ¿cuántos? tendremos noticia de si la LRSAL es en alguno de sus puntos inconstitucional. Advierto que en el siguiente apartado del Informe recojo algunas Sentencias del TC de 2013, que resuelven recursos contra la Ley 57/2003, la de «modernización» del Gobierno Local que mencionaba con anterioridad.

Pertenece al ámbito de la profecía –profesión que no ejerce el firmante de estas líneas– el especular acerca del valor que, en ese momento, tendrá una Sentencia del TC sobre el particular.

3. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVA AL RÉGIMEN LOCAL APARECIDA DURANTE 2013

El TC ha dictado este año cinco Sentencias (salvo propio error) en las que los gobiernos locales, competencias y organización son objeto de consideración especial, una de ellas respondiendo a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón. A continuación indico los datos fundamentales en relación a estas Sentencias debiendo advertirse que excepto en un supuesto, las otras cuatro Sentencias resuelven recursos contra Leyes de 2002 y 2003. Nada menos.

.....

41 Un hipotético recurso de inconstitucionalidad formulado contra la LRSAL podría sacar mucho partido a esa particular labilidad con la que se construye el concepto de lo básico en esta Ley.

Parece comprensible que un complejo pleito de constitucionalidad no pueda resolverse en unos pocos meses, pero tolerar que puedan formar parte del ordenamiento jurídico durante tantos años normas que luego –como sucede en algunos casos– se declaran inconstitucionales o se interpretan de acuerdo con la Constitución (lo que en muchos casos es un eufemismo, como un voto particular de una de las sentencias comentadas deja claro) no deja de ser un fracaso a todas luces del significado y función de la justicia constitucional. A alguien debería preocuparle (espero que así sea) que formen parte del ordenamiento jurídico (excepto en casos de suspensión de vigencia, lo que no sucede con la impugnación de las leyes estatales) preceptos que luego merecen el reproche de inconstitucionales y nulos, pero que han podido estar produciendo efectos –como sucede en alguno de los supuestos que luego se comentan– durante diez años. Solo diez años.

Sentencia 103/2013, de 25 de abril (suplemento al BOE núm. 123, de 23 de mayo de 2013). La Sentencia es la resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local. La aportación fundamental de la Sentencia consiste en declarar la inconstitucionalidad del art. 126.2 párrafo segundo, inciso primero de la LBRL en la redacción que le da la Ley 57/2003. El precepto recurrido y declarado inconstitucional indicaba que el «Alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde». El texto se insertaba plenamente dentro del espíritu y de la letra de la Ley 57/2003 consistente en dotar a los municipios de gran población de un sistema de gobierno semejante al parlamentario, configurando al pleno como tal órgano parlamentario y a la Junta de Gobierno como el ejecutivo, lo que daría sentido a esa capacidad de nombramiento del Alcalde, en la que este órgano se comportaría de forma semejante al presidente del Gobierno de la Nación o de las CC AA, configurando su propio gobierno con los límites cuantitativos indicados por el precepto.

El TC considera, sin embargo, que el texto impugnado contrapone el principio democrático y representativo de las corporaciones locales con base en los arts. 140 (relativo a los Municipios y que es el específicamente a considerar dado el contenido del precepto impugnado) y 141.2 (relativo a las Diputaciones y otras corporaciones de carácter representativo) de la CE. Ello haría imposible el nombramiento para realizar funciones ejecutivas de personas que no tuvieran tras sí la legitimidad proporcionada por las elecciones (directas o indirectas). Consiguientemente se declara inconstitucional la capacidad de nombramiento del Alcalde estableciéndose también el alcance de la declaración de inconstitucionalidad.

dad que no afectará a situaciones ya consolidadas, entendiéndose por tales «las nacidas con anterioridad a la fecha de su publicación» (fdo. jdo. 6º), fórmula que originó algunas dificultades de entendimiento ya superadas.

Sentencia 142/2013, de 11 de julio (suplemento al *BOE* núm. 183, de 1 de agosto de 2013). La Sentencia reseñada es la resolución de un conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) en relación con diversos preceptos de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. La Sentencia declara la falta de legitimación del Ayuntamiento para impugnar uno de los preceptos, al no ser destinatario único, y en relación a otro sí que la tiene, pero éste ya ha sido anulado por la muy importante STC 129/2013, de 3 de julio, que consideró que en el supuesto se estaba ante una Ley singular, de caso único, y que ello violentaba el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos consagrado por el art. 24.1 CE. Por lo tanto en este caso el conflicto había perdido su objeto.

Sentencia 143/2013, de 11 de julio (suplemento al *BOE* núm. 183, de 1 de agosto de 2013). La Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local y debe leerse en línea con la Sentencia 103/2013 antes reseñada. En esta Sentencia todos los preceptos impugnados son declarados adecuados a la Constitución. En todos los casos lo que se impugna son preceptos que aun entendidos dentro de la competencia estatal para el establecimiento de legislación básica (art. 149.1.18 CE), para el impugnante contienen regulaciones tan detalladas que impiden cualquier tipo de desarrollo normativo por parte de la Generalitat. La Sentencia tiene el atractivo, pues, de incidir, otra vez, sobre el tipo de reparto competencial en torno al régimen local y, en concreto, sobre la siempre perenne cuestión de la extensión de la legislación básica en este ámbito.

Sentencia 161/2013, de 26 de septiembre (suplemento al *BOE* núm. 254, de 23 de octubre de 2013). Esta Sentencia es el resultado de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de Aragón contra diversos preceptos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la modernización del Gobierno Local. Otra vez –y va la tercera este año y en este comentario– la que se denominó simplificadaamente «ley de grandes ciudades» es objeto de consideración por el TC y en este supuesto la fortuna va a acompañar al Gobierno de Aragón en la impugnación de uno de los preceptos, el art. 70.1 párrafo segundo, de la LBRL en la redacción que le da la Ley 57/2003, pues

consigue una sentencia interpretativa que viene a negar la literalidad de lo que el legislador realmente aprobó. Por cierto, que ello es motivo de la formulación de un voto particular por un Magistrado, al que se adhieren otros tres, indicando que lo que hubiera procedido, sin más, es la declaración de inconstitucionalidad de tal precepto (en lo que a todas luces tienen razón formal). El precepto impugnado dice (utilizo el presente pues sigue vigente tras esta Sentencia) simplemente que: «No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local».

La impugnación del Gobierno de Aragón hacía referencia a que con este texto también serían secretas las reuniones de la Junta de Gobierno Local en las que actuara por delegación del pleno, siendo que, por definición, las sesiones del pleno son públicas. Esto tiene una particular incidencia para los Municipios que no se consideren de gran población, puesto que en ellos los plenos desempeñan funciones administrativas, mientras que en los de gran población y tras la Ley 57/2003 a los plenos solo les corresponden funciones que podríamos denominar «parlamentarias» (normativas, de impulso y de control del gobierno municipal) con lo que no cabría delegación de funciones a la Junta de Gobierno Local que se vieran afectadas por el principio del secreto. El TC toma este sentido de la impugnación para declarar la constitucionalidad del precepto siempre y cuando «se interprete en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno».

Sentencia 172/2013 de 10 de octubre (suplemento al BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 2013). La Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación y policías locales de La Rioja. El precepto impugnado permite la creación de asociaciones entre Municipios limítrofes para la ejecución de las funciones asignadas a la Policía Local ya sea a través de auxiliares de Policía como a través de Cuerpo de Policía Local y atribuye la autorización de la creación de esas Asociaciones a la Consejería competente. El TC declarará la inconstitucionalidad del precepto basándose en que la Comunidad Autónoma solo dispone de funciones de coordinación de la policía local (ex art. 8.1.36 de su Estatuto de Autonomía), pero la delimitación de lo que se entienda por tal se atribuye a la legislación estatal y, concretamente, a la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad. En ésta su art. 39 no indica, para nada, esa competencia de autorización de la creación de asociaciones de municipios limítrofes que debería entenderse atribuida al Estado, en cuanto materia propia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE) y no de coordinación de policías locales⁴².

.....

42 La Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, que se ha promulgado en el período de tiempo correspondiente a este *Anuario* y que ha derogado la antigua Ley 7/1987, de 15 de abril, de idéntico título y objeto, contiene en su art. 12.2 la referencia

II. LOS GOBIERNOS LOCALES EN ARAGÓN

1. LAS CIFRAS DEL PADRÓN MUNICIPAL RELATIVAS A 1 DE ENERO DE 2013

Como en años anteriores se inicia la parte del informe relativa a Aragón con la exposición y comentario de las cifras de población resultantes del Padrón municipal, esta vez según aparecen en el Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013 (BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 2013). La razón de que continúe en esta tónica (y que me proponga persistir en la misma en los sucesivos informes que tenga ocasión de elaborar para este Anuario) es bien fácil de exponer y, creo, de defender: si siempre las consideraciones relativas a la población y su evolución, son necesarias y útiles en reflexiones que tengan lugar sobre el régimen jurídico local, tanto en nuestro país como en cualquier otro, mucho más en lo relativo a Aragón donde el conocimiento del amplio número de Municipios existente (731 ya desde hace unos años) en relación a lo menguado de su población, tiene que inducir a la periódica adopción de decisiones, de la misma forma que esos datos demográficos («desequilibrios» suele ser el adjetivo más frecuentemente utilizado) fueron un presupuesto importante en relación a, por ejemplo, la decisión de comarcalización de Aragón (la primera ley es de 1993, pero la comarcalización efectiva tiene lugar a partir de que en 2001 se aprueba una importante ley de «medidas» de comarcalización) que es la decisión más importante que sobre organización territorial se ha adoptado en esta Comunidad Autónoma. Pero en este Informe, además, se da una circunstancia añadida como es la importancia del debate que ha tenido lugar en 2012 y, sobre todo, en 2013 en torno a lo que finalmente ha sido Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, suficientemente analizada en este Informe, apartado I) y en el que la escasa base poblacional de bastantes municipios (unida, obviamente, a la multiplicidad de Municipios existentes en España, 8117) ha sido uno de los argumentos que han servido de base a las decisiones «racionalizadoras» y de «sostenibilidad» de tal Ley.

Pues bien, con base en los datos proporcionados en el último Padrón y con los otros cuatro anteriores he confeccionado un cuadro en el que se pueden ob-

.....

a un convenio que se suscribiría entre Ayuntamientos y se comunicaría con anterioridad a su firma al departamento competente, que tendría la finalidad de reforzar la plantilla de policía local de algún municipio mediante la suma de la dotación de policía proveniente de otro. Esa posibilidad estaría limitada temporalmente y se desarrollaría en régimen de comisión de servicios «siempre que no afecte al normal funcionamiento del servicio de Policía Local de origen». Una fórmula distinta a la de la Ley riojana pero con el mismo objetivo de unir esfuerzos municipales.

servar no solo datos relativos a 1-1-2013 y los anteriores, sino también las variaciones porcentuales entre el Padrón existente a 1 de enero de 2009 y el último. Cinco años que son también los correspondientes a los cinco años de antigüedad de este Anuario. En ellos se pueden observar múltiples cosas, y el lector del mismo sacará, sin duda, variadas deducciones. Para mí hay un dato muy importante en lo relativo a España y es que algo ha sucedido por primera vez (también en relación a años anteriores no reflejados aquí): se trata del primer año en que la población española pierde población; son 135.538 personas, cifra menor globalmente, pero más que significativa para tratarse de tal reducción en solo un año (un 0,28 % porcentualmente) lo que matiza el sostenido crecimiento de años anteriores (un 0,82 % desde 1-1-2009), pudiendo comprenderse, entonces, que también haya una pérdida poblacional en Aragón (2317 personas, que es un 0,17 % lo que da como resultado que en los cinco años considerados la población de Aragón solo haya aumentado un 0,12 %), cosa que no es la primera vez que sucede, sin embargo (vid. la reducción que hubo entre 2010 y 2011, algo menor, no obstante, que la última)⁴³.

Las explicaciones que se han dado a este hecho se centran sobre todo en la crisis económica (retorno a sus países de emigrantes, reducción en el número de los que llegaban, salida de población española que pierde su residencia) y en la continuada caída de la natalidad unida al lógico aumento de la mortalidad, aspecto éste que se tiene, por lógica, que ir incrementando en los próximos años si bien todavía es ligeramente superior en el plano nacional la tasa bruta de natalidad sobre la de mortalidad⁴⁴. Sin embargo es resaltable que en Aragón la tasa bruta de mortalidad (muertos por 1000 habitantes) es superior a la tasa bruta de natalidad (nacidos por 1000 habitantes) si se computan los nacidos de madre es-

.....

43 Por cierto que a finales de enero de 2014 se han hecho públicas las cifras a 31 de diciembre de 2013 provenientes de los datos estadísticos de distintos Municipios y que recogen varios medios de comunicación que consulto. Estos avanzan pérdidas más que significativas de población para los municipios capitales de las tres provincias, singularmente para Zaragoza, con una reducción, dicen las informaciones, de más de 3000 personas. En todo caso son cifras que estimo provisionales y mejor esperar para la concreta valoración a que aparezca en torno a finales de 2014 el RD aprobador de las cifras del Padrón. Es tarea para el siguiente Anuario, pues, la constatación de ese continuo declive de la población aragonesa, afectando ahora, parece, a la capital de la Comunidad Autónoma.

44 La tasa bruta de natalidad en España fue en 2012 de 9,69 por mil habitantes, lo que representa una reducción clara respecto a 2011, que fue de 10,07. La tasa bruta de mortalidad fue en 2012 de 8,58, incrementándose la de 2011 que fue de 8,26. Movimiento justamente contrario al de la tasa bruta de natalidad. Estos datos, como todos los que siguen en el texto, se extraen de las páginas del Instituto Nacional de Estadística. Todavía no aparecen en las tablas del INE los correspondientes a 2013.

pañola. Solo la consideración de los nacidos de madre extranjera –con notable superior tasa– permite compensar teóricamente la cuestión⁴⁵.

Por lo demás, en el cuadro es advertible cómo Aragón en los cinco años contemplados ha visto aumentar su población en 1677 habitantes, cifra bien escasa para tal período temporal y que representa, como ya he dicho, un 0,12 %. Hay notables disminuciones en la provincia de Huesca (2080 habitantes con un porcentaje negativo del 0,91%) y, sobre todo, en la de Teruel, con una tasa negativa del 3,21% equivalente a una reducción de 4568 personas⁴⁶. En sentido contrario las tres capitales de provincia incrementan su población, siendo el caso más notable el de la ciudad de Zaragoza, con 7687 personas en cinco años y un porcentaje del 1,12%; cifras que prácticamente explican las del total de la provincia, con 8325 habitantes más y un porcentaje del 0,85 %. Las cifras de las capitales de las otras provincias son prácticamente testimoniales en sus aumentos.

POBLACIÓN	1-1-2009	1-1-2010	1-1-2011	1-1-2012	1-1-2013	%2009-2013
España	46.745.087	47.021.031	47.190.493	47.265.321	47.129.783	+0,82 %
Aragón	1.345.473	1.347.095	1.346.293	1.349.467	1.347.150	+0,12 %
Huesca.Prov.	228.409	228.566	228.361	227.609	226.329	-0,91 %
Huesca Ciudad	52.059	52.347	52.443	52.296	52.418	+0,68 %
Teruel.Prov	146.751	145.277	144.607	143.728	142.183	-3,21 %
Teruel Ciudad	35.396	35.241	35.228	35.841	35.961	+1,57 %
Zaragoza.Prov.	970.313	973.252	973.725	978.130	978.638	+0,85 %
Zaragoza.Ciud.	674.317	675.121	674.725	679.624	682.004	+1,12 %

.....

- 45 En Aragón la tasa de mortalidad en 2011 fue de 10,08 por mil habitantes y en 2012 se incrementó a 10,24. La tasa bruta de natalidad de los nacidos de madre española fue en 2011 de 8,21 y en 2012 se redujo a 7,82. Las conclusiones ante tales notables diferencias son obvias: de forma natural hay una continua pérdida de población. Por el contrario la tasa bruta de natalidad de los nacidos de madre extranjera fue en 2011 de 17,7 y en 2012 de 17 (nótese la disminución), pero el porcentaje de población inmigrante es notablemente inferior, obviamente, al de la española, lo que infravalora el significado real de esta tasa. Es claro que estas cifras por sí mismas auguran una caída continuada de la población que solo podría ser compensada por la nueva llegada de emigrantes; justo lo que se ha interrumpido por la crisis económica no siendo racional el pensar que pueda producirse otra cosa, al menos a medio plazo. Los efectos sobre la disminución progresiva del número de habitantes de la mayor parte de los municipios aragoneses van a continuar en el tiempo e, incluso, en las condiciones actuales se incrementarán en la mayor parte de los casos. El cuadro que sigue, referido solo a las tres capitales de provincia pero combinado con la evolución de la población de las tres provincias, lo demuestra.
- 46 No quiero entrar aquí en el significado y trascendencia que ello puede tener en el reparto territorial de Diputados a las Cortes de Aragón, pero es evidente que estas cifras sugieren que se deberá tener en cuenta el art. 36 del Estatuto de Autonomía: «[...] correspondiendo a cada

Como en otras ocasiones ya he comentado, parece evidente que esta evolución demográfica no permite predecir nada bueno en torno a la pujanza de la vida municipal y muestra una escasa efectividad, desde el punto de vista del aumento poblacional, de los muy variados programas de estímulo económico que en el tiempo se han intentado. Otro tipo de política se contiene en la Ley 2/2014, de 23 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOE núm. 17, de 25 de enero de 2014) que regula unas deducciones de la cuota en el IRPF en función del número de hijos que, teóricamente, podrían ayudar a la recuperación de la natalidad aunque mi opinión particular es negativa sobre ese tipo de efectos por la escasa cuantía y la limitación temporal de las deducciones⁴⁷. En particular y de no ocurrir algún cambio en las claras tendencias manifestadas –cambio cuyas razones no se acabarían de entender en las condiciones en las que se escribe en este momento– cada vez está más clara la falta de adecuación del Municipio para la prestación de muchos servicios públicos por la falta del tamaño poblacional adecuado lo que imposibilita, por pura lógica, la existencia de felices economías de escala. En esas circunstancias la aplicación de las variadas técnicas que contiene la LRSAL y, en particular, la publicación de los costes efectivos de la prestación de servicios de los Municipios va a poner encima de la mesa nuevos y preocupantes datos en relación a la vigencia y sostenibilidad del municipalismo en buena parte del mapa aragonés⁴⁸. Entendiendo al Municipio, a estos y exclusivos efectos, como administración prestadora de servicios a sus vecinos.

.....

circunscripción electoral un número tal que la cifra de habitantes necesarios para asignar un diputado a la circunscripción más poblada no supere 2,75 veces la correspondiente a la menos poblada».

47 El art. 1 de la Ley ordena una nueva redacción del art. 110.2 del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de tributos cedidos (aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre), que contiene unas deducciones de la cuota íntegra autonómica 500 o 600 euros (en función de algunas variantes) por el nacimiento o adopción del tercer hijo o sucesivos aplicándose únicamente en el período impositivo en que dicho nacimiento o adopción se produzca. También se modifica el art. 110-16 del mismo texto estableciéndose una deducción de la cuota íntegra autonómica por el nacimiento o adopción del primer y segundo hijos de 100, 200 y 300 euros en función de la renta del contribuyente y aplicable solo en el período impositivo en que dicho nacimiento o adopción se produzca. Por otra parte la Ley 1/2014, de 23 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2014, contiene una disposición adicional decimoséptima que regula la obligación del Gobierno de Aragón de informar semestralmente a las Cortes de Aragón sobre el grado de ejecución y el destino de los créditos correspondientes a las medidas contempladas en el Plan Integral de Política Demográfica a cargo de los distintos Departamentos del mismo, especificando servicio gestor, importe, actividad que se desarrolla y destinatario.

48 Presumo que serán preocupantes, aunque siempre cabe el error que no estaría avergonzado de cometer.

2. EN ESPERA DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS. LA PAUSADA REDUCCIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Estamos en época de reformas administrativas. En el ámbito del Estado se puso en marcha la Comisión para la Reforma Administrativa (CORA) que en 2013 produjo distintos frutos (documentos) y este 2014 se inicia incluso con la presentación de las reformas administrativas españolas a cinco Ministros competentes en Administración Pública de diversos países de la UE⁴⁹, lo que a la vista de los magros resultados de tal reforma (para cualquier observador, creo) parece algo excesivo aunque enteramente comprensible en términos políticos.

Del contenido de esos documentos se deduce, entre otras cosas, una recomendación a las CC AA de supresión de determinadas instituciones propias que «duplicarían» las existentes en el ámbito del Estado. Ello afectaría a Tribunales de cuentas, Defensores del Pueblo, Consejos Consultivos, Órganos de defensa de la competencia, Tribunales de resolución del recurso especial en materia de contratación y otros... Distintas cifras aparecen en esos informes demostrativas de los ahorros que tendrían lugar si se adoptaran esas decisiones⁵⁰.

La cuestión que plantean estos documentos es asaz delicada y frente a la que no caben respuestas uniformes. Por un lado es cierto que el aparato organizativo de las CC AA (y de las entidades locales) ha crecido enormemente, pero sería equivocado aplicar en todos los casos el mismo rasero para establecer un juicio que se quisiera equilibrado. Una distinción básica debería introducirse, en primer lugar, para separar lo que son instituciones previstas en los respectivos Estatutos de Autonomía de los organismos que, sin base en tales textos, se hayan podido ir creando con el transcurso del tiempo y mediante normas de rango legal o reglamentario. Las dos situaciones no se pueden mezclar porque son estructuralmente distintas. La base jurídica de determinados organismos previstos estatutariamente se corresponde con la misma pátina singular que representa la autonomía, y la afección (supresión) de los mismos debería ir acompañada (más bien precedida) de la reforma de los Estatutos correspondientes, lo que significa, entre otras cosas, un repensar de la propia Comunidad sobre su base insti-

.....

49 Información de distintos medios de comunicación del día 10 de febrero de 2014.

50 Algunas CC AA ya han adoptado decisiones en ese sentido. Murcia, Castilla La Mancha, La Rioja, entre otras, han aprobado normas (leyes en la mayor parte de las ocasiones) por la que se suprimen Defensores del Pueblo y otras instituciones. Un nivel superior de afección se está produciendo en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha que pretende la reforma de su Estatuto de Autonomía para reducir sustancialmente el número de Diputados de su Parlamento autonómico. En el momento en el que se escriben estas líneas ello está a discusión en el Congreso de los Diputados.

tucional, que es posible, por supuesto, pero que tiene una trascendencia evidente, no solo jurídica sino también política⁵¹.

En segundo lugar debe atenderse al gasto específico que representan diversos órganos y que varía muchísimo de unas CC AA a otras. No tengo ningún problema en señalar que en algunos casos el gasto público producido es excesivo; incluso diría que escandaloso, y el adjetivo me parece muy apropiado y podría personalizarlo inmediatamente con determinadas referencias (probablemente demasadas). Pero en otros supuestos las partidas económicas dedicadas a concretos organismos institucionales, son escasas, más que razonables y aguantan cualquier tipo de comparación que se pretenda hacer con los correspondientes estatales teniendo en cuenta, claro está, su funcionalidad efectiva.

Y, en tercer lugar, debería atenderse al significado de determinados organismos autonómicos en relación a la pervivencia de valores que la reciente legislación –y la razón– exaltan continuamente. Estoy pensando en el contenido de una Ley –y su significado– ampliamente comentada desde algunas perspectivas en la primera parte de este Informe, como es la de los finales de 2013 dedicada a la «garantía de la unidad de mercado». Estoy plenamente de acuerdo con ese principio que esta Ley trata de defender (otra cosa es que lo esté con algunas de sus técnicas, como ya he creído demostrar) y creo que debe caminarse claramente por la senda que esa Ley anticipa y que ello podría tener una correspondencia en la reducción o supresión de determinados organismos autonómicos que en ninguna medida sirven a ese principio sino que, en ocasiones, hasta lo pueden poner en cuestión. Los documentos CORA son bien ilustrativos de lo que indico, y en algunas de sus partes se mueven claramente en esa dirección; incluso hasta señalan cómo algunas CC AA han emprendido caminos convenidos con el Estado para proceder, ordenadamente, a la supresión de organismos que en absolutamente nada están vinculados a la preservación de signos autonómicos propios de las respectivas CC AA porque, entre otras cosas, no tienen –ni podrían lógicamente tener– presencia estatutaria.

Por consiguiente hay camino para recorrer en la senda de la racionalización, de evitar la duplicación orgánica y de producir los consiguientes ahorros económicos. Pero es un camino a recorrer pausadamente, con los necesarios matices

.....

51 En ese orden de cosas debe, sin duda, mencionarse la presencia en el Estatuto de Autonomía de Aragón de la institución del Justicia de Aragón. No es un defensor del pueblo más –aunque así se piense por algunos– sino que pertenece plenamente a una característica específica, singular, de la Comunidad Autónoma de Aragón que no puede olvidarse. Historia y modernidad se mezclan plenamente en esta institución que además, creo, ha respondido a lo que de ella pudiera esperarse y sin producir un gasto excesivo, por referirme con esta última mención a cuestiones con las que sigo discurriendo en el texto.

y, por supuesto, exigiendo a los órganos estatales que deban cumplir las tareas hasta ahora encomendadas a los autonómicos que se puedan ir suprimiendo, las exigencias de agilidad y eficacia suficientes para que no se pueda, en un momento determinado, suspirar por la vuelta a una situación que, en sus términos actuales, merece algunas críticas tal y como ya he expresado.

En todo caso lo que también parece más que razonable es la prosecución en la idea de supresión de entidades de derecho público, de sociedades mercantiles que la LRSAL persigue en el ámbito de las entidades locales y que la legislación autonómica también prescribe para la propia Administración Autonómica. Ese es el camino que señaló la Ley aragonesa 4/2012, de 26 de abril, de medidas urgentes de racionalización del sector público empresarial y que no ha tenido, hasta ahora, excesivo cumplimiento. Ya me referí en el Informe de 2012 a los pasos, escasos, dados en ese sentido y ahora puede añadirse que según lo que indican los anexos de los presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2014, se advierte una ligera reducción en el número de sociedades estatales autonómicas que en 2013 ha pasado de 27 (existentes según los presupuestos para 2013) a 23. Queda tarea por delante, no obstante, tanto en el sector público autonómico como en el local⁵².

En Zaragoza, a 14 de febrero de 2014

.....

52 El artículo de Antonio Laguarda que se incluye en este número del *Anuario* es utilísimo por variadas razones, pero también por proporcionar unas cifras del sector público local que, sin duda, deben suscitar atención, reflexión y consiguientes decisiones. Obsérvese del cuadro colocado en el punto 12 de su trabajo el total de 1077 entidades formando parte del sector público local, de las que 104 son Sociedades Mercantiles, 1 entidad pública empresarial, 35 fundaciones, 60 Organismos autónomos... Todo ello para algo más de un millón trescientos mil habitantes.