

La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Contexto, elementos estructurales
y algunas pautas interpretativas para
la aplicación de un marco normativo complejo

Rafael Jiménez Asensio

*A mi padre, recientemente fallecido
cuando este texto estaba escribiéndose.
En su vida personal y profesional se guió siempre
con prudencia y exquisita probidad. Virtudes
que hoy en día, para mal de todos, no abundan.*

RESUMEN

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 2013 lleva a cabo una profunda reforma de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985. En la reforma priman, sobre todo, los aspectos de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria frente a los de racionalización. La reforma debe entenderse en el marco de la profunda crisis económica iniciada en 2008 pero crisis que, paradójicamente, afecta menos a las Administraciones locales que al resto de Administraciones Públicas. La Ley es muy compleja y su aplicabilidad va a ser difícil dadas las múltiples variables que tiene.

PALABRAS CLAVE: Régimen local; competencias municipales; autonomía local; sostenibilidad financiera; competencias de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local.

ABSTRACT

The Rationalization and Sustainability Local Government Act 2013 proceeds to a deep reform of the Local Government Act 1985 covering more the basic aspects of financial sustainability and stability budget more than rationalization's aspects. The reform is to be understood in the frame of the economic crisis

wich began in 2008, a crisis that oddly enough is more present in the others Public Administrations than the Local. This is a very complex Act, which will be difficult to apply, due to the numerous tasks it involves.

KEY WORDS: Local government; municipalities powers; local autonomy; financial sustainability; powers of the Autonomies Communities about local government.

SUMARIO

I. PRESENTACIÓN. II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA LRSAL. III. EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN Y SU PROYECCIÓN EN LA LRSAL. SUS MANIFESTACIONES APLICATIVAS: «LÍNEAS ROJAS», «ZONA TEMPLADA» Y «APLICACIÓN LIGHT» DE LA LRSAL. 1. El principio de diferenciación en la aplicación «territorial» de la LRSAL. 2. El principio de diferenciación en función del tipo de entidad local, de sus dimensiones o del ente instrumental al que afecte. 3. El principio de diferenciación en la aplicabilidad de determinadas medidas sujetas a condicionalidad (especialmente el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera). IV. ESTRUCTURA DE LAS NORMAS Y PROBLEMAS DE TRANSITORIEDAD EN LA APLICACIÓN DE LA LRSAL Y OBJETIVOS DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 1. Estructura de las Normas. 2. Problemas de transitoriedad en la aplicación de la LRSAL. 3. Objetivos de la LRSAL. V. FINAL. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. PRESENTACIÓN

Ni que decir tiene que, dado el momento de redacción, este trabajo tiene que adoptar necesariamente un sesgo introductorio y, hasta cierto punto, provisional. En efecto, estas líneas se escriben cuando apenas ha transcurrido un mes y alguna semana desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (BOE, 30 de diciembre de 2013), de racionalización y sostenibilidad de la administración local (LRSAL, en adelante). Y no cabe duda que este nuevo marco normativo ha introducido una serie de profundos cambios en el sistema de gobierno local español, que bajo ningún concepto se pueden minimizar.

Es más, bien se puede decir que tras la entrada en vigor de esa Ley el panorama del régimen local español ha iniciado una senda hacia un nuevo, incierto y probablemente muy distinto horizonte, sobre todo si comparamos la actual normativa con la aprobada en la década de los ochenta del siglo pasado y la analizamos especialmente a la luz de la ya vieja (pero todavía vigente en buena parte de sus previsiones) Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen

local (LBRL, en lo sucesivo). De hecho, tal como se verá, la reforma se inserta en buena parte en el «viejo traje» de la LBRL y, por consiguiente, debería interpretarse en el marco de esta. Algo que se está olvidando con frecuencia, pues la Administración Local no es una hoja en blanco que se ha empezado a escribir el 31 de diciembre de 2013: tiene mucha historia detrás y no se puede prescindir ni de su memoria ni de los grandes aciertos (también algunos fracasos) acumulados al menos en los últimos treinta años. No obstante, el diálogo entre los «nuevos» y viejos» principios no es fácil, pues los presupuestos conceptuales entre el texto de 1985 y los injertos de 2013 no dejan de plantear tensiones sinfín, así como alguna que otra contradicción o incoherencia.

En efecto, las costuras de la LBRL, tantas veces reformada, se puede afirmar que esta vez ofrecen serias quiebras o que incluso en algunos aspectos se han roto en pedazos. Sobre el texto de 1985 se han ido introduciendo numerosas modificaciones en los últimos veinte años, pero en este cambio normativo que auspicia la LRSAL se puede incluso afirmar que se ha introducido un cuerpo extraño, pues los principios (o si se prefiere, los presupuestos conceptuales) sobre los que se asienta la reforma, tal como decíamos, son diametralmente distintos a los que en 1985 se utilizaron para construir la primera ley local de la democracia española que surgió en 1978 y que hacía de la autonomía local constitucionalmente garantizada su eje motor. Pero no es menos cierto que el contexto en el que nace la Ley de 2013 es, ciertamente, muy distinto al de 1985. Una Ley que en 1985 miraba claramente de reojo a la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL, en adelante), todavía entonces en proceso de ratificación y que años después formaría parte integrante de nuestro Derecho interno. La reforma de 2013 es, en cambio, hija directa de la reforma constitucional de 2011 y está marcada por una obsesiva idea: garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades locales, así como pretender racionalizar (reducir) las estructuras organizativas en las que se apoyan.

Sorprende que, frente a esa inspiración de la Ley de 1985 en la autonomía local constitucionalmente garantizada y en la CEAL, la actual LRSAL apenas si cite incidentalmente la autonomía local en su preámbulo e ignore paladinamente los principios recogidos en la CEAL. Pero, tal como se verá, esta sorpresa se desvanece de inmediato, pues el objetivo último de la reforma emprendida por la LRSAL no es otro que garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito local, pero sobre todo la sostenibilidad del andamiaje financiero de los entes locales. Dicho de otro modo, el motor que impulsa esta reforma (nunca escondido por el texto finalmente aprobado) no es otro que salvaguardar la disciplina fiscal en el sector público local. Nacida con impulsos de «racionalización» o de «ajuste institucional», aunque también imbuida de un contex-

to con fuertes exigencias financieras, el momento histórico de su gestación y parto no puede permanecer ajeno a su contenido.

Si pretendemos analizar integralmente esta Ley deberíamos abordar un trabajo de unas dimensiones que excederían con mucho las finalidades de este estudio introductorio. La complejidad del texto objeto de análisis, los innumerables problemas que presenta su aplicación y las no menos numerosas dudas que suscitan muchas de sus previsiones, nos conducirían sin duda a un estudio de dimensiones desproporcionadas que, aparte de sus dificultades intrínsecas, probablemente dejaría abiertas muchas incógnitas, pues el desconcierto tanto por los actores políticos como por los operadores técnicos, está siendo la pauta interpretativa en estos primeros pasos de vigencia de este texto normativo.

Efectivamente, en estos primeros momentos aplicativos, la LRSAL está siendo objeto de algunas lecturas que, cuando menos, ofrecen amplios espacios a la discrepancia. Uno de los objetos de esta aproximación a las previsiones de la Ley radicará en incorporar a este momento aplicativo unas innegables dosis de razonabilidad, sentido común y prudencia, que en todo caso son necesarias e, incluso, imprescindibles para no incurrir en ese «adanismo» que pretende crear siempre algo nuevo sobre unas bases que tienen raíces muy profundas. La administración local española, por mucho que pretendan los impulsores de este proyecto normativo, no se crea de nuevo el 31 de diciembre de 2013 (fecha de entrada en vigor de la LRSAL), pues aquella no deja de ser una mera reforma (si se quiere de gran profundidad, pero reforma) del marco normativo vigente que, en sus grandes líneas, se dibujó en la década de los ochenta del siglo XX y que se insertó en un Estado de estructura compuesta, conformado por diferente núcleos de poder político con amplias potestades de configuración normativa en diferentes ámbitos sectoriales de la vida política local. Por tanto, prudencia, serenidad y sensatez a la hora de aplicar esta reforma a las instituciones locales, que no han nacido precisamente hace unas semanas.

Lejos de afrontar una tarea tan ambiciosa, nuestra pretensión con estas líneas es mucho más modesta: se trata exclusivamente de enmarcar esta iniciativa legislativa en un contexto determinado, con el fin de poder identificar cuál es su sentido y su finalidad, desvelar a su vez cuáles son los elementos determinantes en la aplicación de esta Ley, así como qué objetivos y finalidades pretende, para finalizar con unas breves conclusiones. Un análisis más detenido de sus enunciados normativos nos conduciría derechamente a abordar monográficamente los distintos apartados en los que –tal como se ha dicho– no podemos detenernos, a riesgo de caer un análisis pormenorizado de esta Ley que no es momento ni lugar hacer aquí.

II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA LRSAL

No se puede orillar que esta Ley es fruto de un contexto económico financiero muy concreto, que marcó su momento de arranque y su proceso de elaboración. Y ese contexto no era otro que un duro y prolongado ajuste de las cuentas públicas como consecuencia de la crisis económico financiera derivada de los años 2008-2009, que rápidamente se transformó en un ajuste fiscal de notable profundidad. A pesar de las fuertes secuelas que este proceso está produciendo sobre el sector público en general (y sobre el sector público local en particular) no han abundado las aproximaciones doctrinales a estos problemas desde la óptica del Derecho Público, salvo algunas importantes contribuciones que se recogen en el apartado bibliográfico al presente texto¹.

Por tanto, esta iniciativa legislativa nace como consecuencia de un contexto de excepcionalidad fiscal y con la necesidad (nunca ocultada) de llevar a cabo un fuerte ahorro del gasto público inicialmente cuantificado en unos 9.000 millones de euros, tal y como recogía el Programa Nacional de Reformas de 2012, aprobado por el Gobierno en el mes de abril de ese mismo año². Este documento, a pesar de su fecha de emisión, sigue siendo uno de los textos clave para conocer la finalidad y alcance de la aireada reforma local, pues allí se encuentran los presupuestos básicos que pretendía el Gobierno con aquella iniciativa legislativa.

Conviene recordar que en esos difíciles momentos que transcurren entre finales de 2011 y mediados de 2012, España estuvo a punto de ser rescatada. Y si no lo fue, al menos es oportuno señalar que, a partir de ese momento (si no lo era antes ya) se convirtió en una economía intervenida por la Comisión Europea. Había, por tanto, que dar señales diáfanas de disciplina fiscal en el sector público y para ello (por los motivos que después se dirán) se eligió el ámbito local de gobierno como banco de pruebas.

En efecto, tal como se ha expuesto, en el Programa Nacional de Reformas aprobado en abril de 2012 por el Gobierno español y remitido a Bruselas ese mismo mes, ya se dejaban claros los objetivos de la reforma y, sobre todo, el ahorro que la misma conllevaría. En esos primeros pasos, sin embargo, la reforma que se pretendía abordar tenía aún una fuerte impronta de «racionalización». En los primeros documentos de lo que posteriormente sería el ALRSAL, que se filtraron en el mes de mayo de 2012, ya se acentuaba ese carácter «racionaliza-

.....

1 Ver, por todos, EMBID IRUJO, A.: *La Constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, 2012.

2 Programa Nacional de Reformas, abril, 2012:

<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0E911A5C-F0F6-490F-8280-1AE0EDC539CE/202008/PNRDEFINITIVO.pdf>

dor», con una notas que acompañarán buena parte del proceso legislativo emprendido: una administración, una competencia; evitar duplicidades; reordenar las competencias locales; racionalizar la organización de los entes locales; suprimir las entidades locales menores; cuestionar las mancomunidades y consorcios; reforzar el papel de las diputaciones provinciales como entes prestadores de servicios «municipales»; redimensionamiento del sector público instrumental local; etc. Esa impronta racionalizadora, sin embargo, fue, según se verá, perdiendo fuerza en la fase final del anteproyecto, dejando paso hacia lo que es actualmente su característica principal: una ley de racionalización, pero sobre todo de «sostenibilidad financiera» de las entidades locales.

Pero antes de adentrarnos en esta caracterización, así como en la explicación cabal de por qué ha terminado invirtiéndose este proceso legislativo, es preceptivo preguntarse cuáles son las razones que motivaron la puesta en marcha de una reforma de estas características y sobre todo por qué se eligió el nivel local de gobierno para llevar a cabo un «ajuste institucional» (o una «reforma institucional de carácter estructural») en ese ámbito y no inicialmente en los niveles de gobierno estatal o autonómico. Dicho de otro modo, es oportuno conocer cuáles son las razones por las cuáles se inició el ajuste institucional de carácter estructural en el nivel de gobierno local y, además, de forma absolutamente descontextualizada frente al resto de niveles de gobierno, cuyos procesos de reforma se impulsaron pasados unos meses y en un marco conceptual distinto (al menos, por lo que afecta a la Administración del Estado: tal como se dirá de inmediato, el Informe de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas y el proyecto de ley de racionalización del sector público y de otras medidas de reforma administrativa)³.

Vaya por delante que no están muy claros los motivos de esa opción política por el nivel local de gobierno, pero se puede afirmar que a la adopción de la misma contribuyeron sin duda dos tipos de razones. La primera fue que la planta local española estaba siendo cuestionada en los últimos años, especialmente desde el comienzo de la crisis. Primero fueron cuestionadas las diputaciones provinciales y luego se situó el foco de atención en el exagerado número de municipios. Actores políticos, económicos y mediáticos iniciaron una cruzada en virtud de la cual se puso en tela de juicio la idoneidad de la planta local (espe-

.....

3 En el nivel autonómico la reforma se ha dejado a la libre decisión de las Comunidades Autónomas, pues el Estado apenas tiene títulos competenciales directos para intervenir, lo que es tanto como decir que, salvo reajustes parciales motivados por la absoluta necesidad en algunas CC AA, apenas nada se ha hecho de fuste en este terreno. En el ámbito de la AGE, con cierto retraso, se aprobó el Informe CORA en junio de 2013 y, posteriormente, se ha presentado el Proyecto de Ley de Racionalización del sector público y de medidas de reforma administrativa (BOCG, de 7 de febrero 2014, núm. 79-1). Poco más.

cialmente, la provincial) para asumir los retos de un país con un fuerte desajuste en sus cuentas públicas⁴. La sostenibilidad financiera y la pretendida eficiencia, así como la necesidad de racionalizar (entendido este verbo solo en un sentido de reducción, supresión o simplificación), hicieron acto de presencia en la agenda político-normativa. Los primeros borradores del ALRSAL vieron la luz con esa fuerte impronta «racionalizadora». Y no cabe extrañarse de ello, pues esa idea de «racionalización» ha sido uno de los motores que ha impulsado tanto los documentos políticos de estrategia del actual gobierno como algunos e importantes proyectos normativos de su mandato. Por ejemplo, el Programa Nacional de Reformas de 2012 está literalmente atravesado por la idea de «racionalización» que se repite en innumerables ocasiones a lo largo de su texto. El Informe CORA de junio de 2013 está, asimismo, imbuido plenamente por tal noción. Y, en el plano legislativo, no solo cabe hablar de la LRSAL (que ocupa estas páginas), sino también del reciente Proyecto de Ley de Racionalización de sector público y otras medidas de reforma administrativa (BOCG, núm. 79-1, 7 de febrero de 2014).

La segunda razón no era otra que la pretensión inicial de que esa reforma local era un proceso (al menos en la apreciación inicial del Gobierno) de fácil conducción, dado que se articuló bajo la premisa de que el Estado disponía de títulos competenciales suficientes en el art. 149.1 CE, para emprender tal camino (especialmente, los títulos de los apdos. 13, 14 y 18, del art. 149.1 CE; aunque el primero se abandonó tras la emisión del dictamen del Consejo de Estado). Así, un tanto ingenuamente, en los primeros momentos se programó que la reforma estaría en el BOE antes del 31 de diciembre de 2012⁵. Esos plazos pecaron de innegable optimismo (pues pronto fueron directamente incumplidos) e incurrieron en un error obvio de apreciación: reformar el nivel local de gobierno era una tarea mucho más compleja de la que inicialmente se presumía. Los hechos han puesto claramente de manifiesto ese error de apreciación.

Las dificultades surgieron pronto. El proceso legislativo fácil no fue, lo que ya nos indicaba que el tema objeto de reforma era más complejo de lo que sus promotores pretendían inicialmente, pero es que además ha sido un proceso accidentado, hasta cierto punto caótico y desordenado (con más de veinte borra-

.....

4 Sobre este tema, por ejemplo: *Cómo reformar las Administraciones territoriales*, Libro Marrón, Círculo de Empresarios, Madrid, 2011. Para la perspectiva de las Diputaciones Provinciales: *Libro Verde. Los Gobiernos Locales en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y demás gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.

5 En el Documento «Estrategia española de Política económica: Balance y reformas estructurales para el próximo semestre», Moncloa, 27 septiembre de 2012, todavía se seguía insistiendo en que la reforma local estaría aprobada el 31 de diciembre de 2012, cuando ni siquiera se había aprobado el proyecto de Ley en Consejo de Ministros. ¿Irrealismo o autoengaño?

dores de un anteproyecto que no se limitaban sólo a cambiar algunos aspectos de su contenido, sino que en ocasiones incubaban modificaciones de notable intensidad en la arquitectura institucional del modelo inicialmente propuesto), así como sin un hilo conductor que marcara una agenda institucional de debate político, profesional o académico, que sencillamente ha estado ausente de todo el proceso. Realmente, todo este período de elaboración del texto nos ha mostrado crudamente lo mal que están diseñados y lo peor que se gestionan los «procesos legislativos» en España (Comunidades Autónomas incluidas). En el largo período de gestación del texto normativo, hubiese sido razonable abrir espacios de debate, elaborar documentos de política normativa que justificaran objetivamente el por qué de las medidas o, en su caso, redactar algún tipo de diagnóstico que identificara claramente cuáles eran los problemas y articulara una serie de soluciones institucionales a los mismos. Nada de eso se hizo, salvo, en sus inicios, constituir una Comisión Interadministrativa en el ámbito del INAP que elaboró un breve y escasamente razonado documento inicial que ulteriormente fue objeto de infinitos cambios en su traslación al articulado de los diferentes anteproyectos de esta Ley. El texto fue, en efecto, escrito y reescrito en innumerables ocasiones, decenas de manos incidieron en la redacción de ese Anteproyecto.

Llama en todo caso la atención que el legislador focalizara esta reforma sobre el nivel local de gobierno, más aún si cabe teniendo en cuenta que de los tres niveles territoriales de gobierno era sin duda el que menos desviaciones estaba produciendo en el estado de las cuentas públicas y, particularmente, en los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: la contribución al déficit público y a la deuda pública del mundo local era particularmente baja en relación con la administración central y en comparación con las administraciones autonómicas. La reforma constitucional del art. 135 CE dejó poco margen de juego a las entidades locales, a las que sujetaba al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria sin margen alguno de error (ni siquiera permitiendo un déficit estructural mínimo). Es más, en estos momentos, el equilibrio presupuestario (con superávit incluso) es la pauta dominante en lo que afecta al conjunto de las cuentas públicas del sector local. Pero no cabe duda que la finalidad de esa reforma buscaba, asimismo, lanzar señales claras dirigidas a la Unión Europea y a los acreedores de que la disciplina fiscal había arraigado en el sector público español. Aunque, tras esas «señales» que se pretendían dar, se esconde la paradoja que consiste en que la Administración del Estado y buena parte de las Administraciones autonómicas seguían (y siguen) acumulando déficit (con dificultades en algunos casos notables de ajustar los objetivos de déficit marcados anualmente), mientras que de forma silente la Administración Local había pasado por tanto a tener estabilidad presupuestaria y sentar así bases de la sostenibilidad financiera futura, cumpliendo ampliamente las previsiones recogidas en el art. 135 de la CE, en lo que a equilibrio presupuestario respecta. Pero aun así la obsesión del Go-

bierno a la hora de impulsar esta reforma resultaba obvia: era (y es) importante enviar ese tipo de mensajes a los acreedores y, en particular, a la Comisión Europea, de que el nivel institucional local español había iniciado un proceso de ajuste fiscal y de cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad financiera. No se puede entender cabalmente esta reforma sin estas claves. La contingencia (aunque tenga un cierto componente estructural en nuestro caso) de la indisciplina fiscal ha alimentado una reforma con vocación estructural, pero que está plagada –un mero análisis de la misma así lo confirma– de «normas medida»⁶.

No es menester en estos momentos introducirnos en el análisis de un alambicado proceso legislativo cuyas notas más sustantivas ya han sido expuestas, pero sí que es necesario advertir que en ese largo y tedioso proceso de elaboración del ALRSAL hay tres momentos cumbre que definirán el curso ulterior de los acontecimientos y, por consiguiente, la redacción definitiva de la Ley. Tampoco se entiende la Ley sin referencia a los mismos⁷.

El primero fue el momento en el que se hace público el borrador del primer ALRSAL, cuyo modelo (nunca confesado) implicaba una reforma silente de la planta municipal, mediante un pretendido vaciamiento de la prestación de determinados servicios por parte de los municipios de menos de 20.000 habitantes a favor de las Diputaciones provinciales. El segundo, tras pulir algunas asperezas del primer modelo, se produjo en febrero de 2013, cuando sorpresivamente se incluyen en el ALRSAL la transferencia de las competencias municipales de salud, servicios sociales y educación a las Comunidades Autónomas (así como la consiguiente sublevación de éstas ante el coste que tal transferencia implicaría para sus respectivas haciendas públicas). El motivo de tan discutible de-

.....

6 No deja de ser paradójico que siendo la LRSAL una Ley estructural, que entre otras cosas modifica buena parte de la LBRL, tenga sin embargo un elevado componente de «Ley medida», ya que un buen número de sus previsiones están calendarizadas, puesto que sus objetivos presupuestarios –tal como se verá– se extienden en sus efectos al año 2019, mientras que una batería de normas que allí se prevén no mirán más allá en ningún caso de uno, dos o tres años desde la entrada en vigor de la norma. Una legislación, por tanto, con un alto componente contingente, de efectos inmediatos o, si se prefiere, «líquido». Realmente, los contextos de crisis económica dan lugar a la aparición en escena de las «leyes medida» (Carl Schmitt), pero asimismo producen otro efecto menos aireado: las leyes estructurales, con vocación de permanencia y generalidad en el tiempo se desvanecen por las exigencias de la inmediatez. La antigua solidez del Derecho se transforma en liquidez y evanescencia.

7 Aún hoy en día, muchos de los discursos de las fuerzas políticas que se oponen a la LRSAL están anclados en propuestas normativas del viejo «ALRSAL», que quedaron en la cuneta del proceso legislativo, sobre todo a partir del dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013. También algunas perspectivas doctrinales siguen pecando de ese enfoque erróneo (ver, por ejemplo, algunas de las contribuciones al *Informe sobre federalismo Fiscal, La reforma local*, núm. 13, Instituto de Economía de Barcelona, 2013).

cisión «normativa», se encontraba en que, a juicio de la Comisión de Asuntos Económicos del Gobierno, con las medidas normativas propuestas en el borrador del ALRSAL que debía ser informado por el Consejo de Ministros no se alcanzaba el ahorro estimado de alrededor de 8000 mil millones de euros. Había que buscar fuentes adicionales de ahorro. Y esta, a juicio de algunos altos funcionarios (aunque avalada por el escaso fervor de la FEMP en defenderlas), era una de ellas. Error de perspectiva o de cálculo: ahorro como tal poco habrá si es que hay alguno. Probablemente se genere mucha confusión y costes enormes de transacción (por ejemplo, en servicios sociales). Con toda seguridad, si este proceso se lleva a término (objetivo sobre el que cabe plantear dudas serias si se actúa con un mínimo de sensatez y sentido común), los costes institucionales serán mucho más altos que los ahorros estimados.

Pero el momento cumbre de este proceso, importantísimo a efectos del contenido final de la Ley, fue sin duda el dictamen del Consejo de Estado de 25 de junio de 2013, donde se desmontan pieza por pieza varias de las decisiones políticas centrales impulsadas desde el primer momento en torno al modelo institucional de administración local que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pretendía con esa propuesta normativa. Antes, con carácter previo, se ha de tener en cuenta asimismo el Informe del *Monitoring* que se llevó a cabo al Reino de España sobre el cumplimiento de la CEAL por parte del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (Recomendación de 19 de marzo de 2013)⁸. Allí, aunque de forma velada o formuladas como síntesis, ya aparecen algunas objeciones al ALRSAL que serán finalmente recogidas por el dictamen del Consejo de Estado. Ese Informe estaba, sin embargo, elaborado sobre unas versiones del Anteproyecto que eran anteriores a la informada por el Consejo de Ministros el día 15 de febrero de 2013, pero aun así disponen de algún valor para detectar algunas objeciones que finalmente encontrarán acogida en ese dictamen del Consejo de Estado (legitimidad democrática indirecta de las Diputaciones Provinciales o potestades de autoorganización de los municipios en la prestación de servicios, entre otras), aunque no se hizo mención a otras que también fueron recogidas por el citado Informe (carácter poco idóneo de las «competencias delegadas» con el principio de autonomía local que prevé la CEAL)⁹.

Efectivamente, los aspectos más duros de ese proceso de «racionalización» que pretendía el ALRSAL fueron puestos en entredicho por el dictamen del Consejo de Estado, que, no obstante, salvó (de forma hartamente discutible) la operación de atribuir las competencias municipales en materia de salud, servicios sociales

.....

8 Recomendación 336, del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (19-21 de marzo de 2013): *La démocratie local et régionale en Espagne*.

9 Ver COOLS, M. / VERBEEK, L.: *La démocratie local et régionale en Espagne*, CG(24)6PROV.

y educación a las CC AA, así como la pretensión de construir un (imposible) sistema tasado de competencias municipales por el legislador básico, que «desplazara» de un día para otro toda la legislación sectorial emitida por las Comunidades Autónomas durante los últimos veinte años en aquellas materias no expresamente recogidas en el art. 25.2 LBRL. Ese imposible intento de reescribir el mapa competencial municipal (no local) a partir de nuevas premisas, rompía además la propia «armonía» interna de la LBRL, en la que se insertaban necesariamente esos injertos normativos¹⁰. Pero, aun con estos matices, el dictamen fue un jarro de agua fría sobre las pretensiones del MHAP en relación con la reforma local, pues atacó frontalmente la noción de coste estándar (uno de los elementos claves del modelo), censuró la asunción directa de la prestación de servicios municipales por parte de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, así como (entre otras cosas) no consideró adecuado a la autonomía local la pretensión de dotar de un carácter subsidiario a la prestación de servicios municipales a través de mancomunidades o de consorcios.

Al cuestionarse estos tres nervios centrales del sistema diseñado inicialmente, el MHAP tuvo que adoptar un claro cambio de tercio. Y además en pocas semanas. En efecto, en menos de un mes (desde la publicación del dictamen del Consejo de Estado hasta la aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Ministros el 26 de julio de 2013) se introdujeron en el texto del anteproyecto cambios sustantivos, que escuetamente se pueden resumir del siguiente modo: hubo que redefinir el papel de las Diputaciones provinciales en el sistema institucional local; reconocer lo inevitable, esto es, la capacidad de autoorganización de los municipios para prestar sus servicios y la conformidad de aquellos para que la prestación de los servicios públicos municipales se llevará a cabo la institución provincial; buscar un sustitutivo a la noción de «coste estándar» (el «coste efectivo») sin que ello implicara desoír, al menos de forma evidente, la doctrina del Alto órgano consultivo del Gobierno; así como, en uno de los retoques más importantes del proyecto, darle al futuro texto de la ley un claro y determinante sesgo de sostenibilidad financiera, que se asentaba sobre una pieza un tanto inadecuada en su ubicación formal como eran los contenidos adicionales de los planes económico-financieros municipales.

.....

10 Sobre la noción de «armonía» como uno de los principios de las leyes, ver ITALIA, V.: *La forza ed il ritmo delle leggi*, Giuffrè, Milán, 2011. Como bien indica este autor, «las buenas leyes» son aquellas leyes de principio que tienen una «buena y calibrada fuerza» y un «buen ritmo temporal y lógico». Algo muy ausente en nuestros días. Nada de esto finalmente se ha producido, puesto que la reciente Nota explicativa sobre la LRSAL del MHAP (de 4 de marzo de 2014), admite lo inevitable: la legislación sectorial autonómica forma parte de la noción «competencias propias» de los municipios, desmintiendo la tesis que hasta entonces había defendido la FEMP.

Este último es, sin duda, el elemento central de esas modificaciones impulsadas como consecuencia del dictamen del Consejo de Estado. Pues no en vano, a partir de estos cambios, se pretendían poner en conexión las finalidades de la disposición normativa con yacimientos de ahorro en el gasto público local, tales como las «competencias distintas de las propias» o la «gestión integrada o compartida» de los servicios mínimos obligatorios de aquellos municipios de menos de 20.000 habitantes. Con esa finalidad se redactó el importante (y discutible) art. 116 bis LBRL, así como el art. 116 ter LBRL. También se dio nueva redacción al art. 13 (fusiones de municipios), pero el recorrido de este artículo, a pesar de las medidas de incentivación a la fusión que incluye, es previsiblemente muy corto.

La tramitación parlamentaria del proyecto de ley ha sido expeditiva. En poco más de tres meses las dos Cámaras se han pronunciado sobre las enmiendas a la totalidad y al articulado. En el Congreso el debate parlamentario se hurtó al pleno y se situó en una Comisión con competencias legislativas plenas. Una reforma institucional de tanta importancia ni siquiera mereció un debate plenario en el Congreso, mal síntoma de la calidad democrática de nuestras instituciones. Si se consultan los diarios de sesiones, se podrá advertir además que los debates a la totalidad fueron de una pobreza supina, muy «a la altura» de la falta de discurso local tanto por el Gobierno como por los diferentes grupos de la oposición. La obsesión de la práctica totalidad de las enmiendas aprobadas iban encaminadas a salirse de la aplicabilidad de la ley por parte de determinados territorios o aplazar a después de las elecciones de mayo de 2015 la mayor parte de las medidas traumáticas de este texto, cuando no a descafeinar un buen número de mandatos (las «leyes vacías», que abundan por doquier, son del agrado de nuestra clase política). El texto aprobado en Consejo de Ministros sufrió así unos retoques importantes que, en algunos territorios, desactivaban parte de sus previsiones, mientras que algunas medidas traumáticas de «aplazaban» en su aplicabilidad a después de las elecciones municipales próximas de 2015 o sencillamente se rebajaban de parte de su contenido. Las presiones políticas, los pactos espurios, los arreglos de última hora y el repliegue frente a determinados lobbies importantes, hicieron el resto. Nada nuevo en nuestro sistema de producción de leyes.

El propio Gobierno español presentó ante Bruselas con fecha de 17 de octubre el Plan presupuestario 2014¹¹, donde se contenía un importante resu-

.....

11 Estas medidas presupuestarias fueron objeto de un tratamiento pormenorizado por parte de la Ponencia que el profesor Antonio Embid Irujo impartió sobre la reforma local en noviem-

men de los objetivos de la reforma local y de las fuentes de ahorro que se pretendían obtener, previamente detalladas en un cronograma de medidas que alcanzaba hasta 2019. Pues bien, se puede afirmar con claridad que ese cronograma ha quedado directamente afectado por las enmiendas que se presentaron tanto en el Congreso como en el Senado. Pero lo más grave es que algunas de las medidas materiales de ese Plan también han quedado seriamente tocadas por algunas de tales enmiendas (por ejemplo, en lo que afecta al redimensionamiento del sector público instrumental local). No es fácil con esos vaivenes normativos convencer a Bruselas (y, por tanto, obtener la confianza de los acreedores) de la seriedad y determinación de unas reformas que al poco de ser cuantificadas y presentadas por el Gobierno se alteran en las Cortes Generales con el propio plácet del Ejecutivo (o, al menos, sin la suficiente oposición o firmeza) que las ha auspiciado.

También sorprende que las fuentes de ahorro en el gasto público que se pretenden obtener con esa reforma se hayan calculado tan generosamente y se quiera justificar que al final de este largo proceso (en 2019) el resultado será un montante final que alcanzará más de ocho mil millones de euros y que se desglosa en cuatro partidas principales del siguiente modo:

- Gastos impropios, con casi 4000 millones de ahorro en tres años.
- Gestión integrada de servicios mínimos obligatorios, con casi 2000 millones en otros tres años a partir de enero de 2015 (cuando se haga público el coste efectivo de los servicios locales).
- Redimensionamiento del sector público instrumental local, con casi 1400 millones de euros de ahorro.
- Y, entre otros, el traspaso («la transferencia») de las competencias municipales en salud, servicios sociales y educación, a las CC AA, cuantificadas en más de ochocientos millones de euros, con más de la mitad de los mismos en 2015 (ahora, tras la redacción final de la transitoria segunda de la LRSAL, debe situarse ese plazo en 2016).

Este importante cuadro recogido en el citado Plan Presupuestario es sumamente indicativo de los objetivos que se pretenden alcanzar con esta reforma¹². Veamos:

.....

bre de 2013, en Bilbao, en el marco del Seminario Vasco de Derecho Local. Debo a esa intervención, que tuve el honor de moderar, la aportación de estos importantes datos.

12 Ver Plan Presupuestario 2014, especialmente pp. 28 y ss.:

<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/B42B981B-4F85-4AA1-860F-C68746C1D451/250398/DBPSPAIN151013REV2v1900VF.pdf>

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL PERIODO 2013-2019	PORCENTAJE SOBRE TOTAL
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	8.024.596.130	100,00%
Porcentaje sobre total	14,27%	63,90%	13,85%	4,91%	1,93%	1,13%	100,00%	-

Como bien expuso el profesor Antonio Embid Irujo, este cuadro de ahorro estimado por la puesta en marcha de la reforma local ilustra perfectamente cuáles son las intenciones reales del legislador al impulsar este cambio normativo. Es más, tal como se verá, sirven de forma precisa para interpretar el sentido de la LRSAL y dar una explicación cabal a alguno de sus enunciados (o, al menos, para intentar interpretar el sentido de sus mandatos). Otra cosa es, en efecto, que tales cantidades presupuestadas se alcancen realmente, lo que en verdad, según diremos, tampoco es un problema especialmente importante en los objetivos últimos de la Ley. No interesa tanto alcanzar esos ahorros previstos como enviar «señales claras» a Europa y a los acreedores de que existe una apuesta estratégica por la sostenibilidad financiera en la prestación de servicios públicos locales.

En efecto, ni que decir tiene que para obtener semejante ahorro se necesitaría la convergencia de una serie de elementos que difícilmente van a producirse. El primero sería una auténtico desmantelamiento de los servicios municipales (o dicho de otro modo de la «cartera de servicios municipales») en todos aquellos servicios (o «competencias») que fueran distintos de los propios, requiriéndose para ello que se produjera una auténtica contracción de la cartera de servicios municipales mediante una interpretación estricta de lo que son las competencias municipales (que, frente a los esfuerzos de la FEMP¹³, parece desvanecerse) y un desplazamiento de toda la legislación sectorial del Estado y de las CC AA que atribuye como propias determinadas funciones o competencias a los municipios. Una operación de una complejidad político-técnica de carácter muy singular, con unos problemas de transitoriedad que más adelante serán tratados. No obstante, como se decía antes y se reiterará después, la reciente Nota explicativa del MHAP de 4 de marzo de 2013 ha terminado por dejar las cosas donde siempre tenían que haber estado: la legislación sectorial autonómica puede también atribuir (como no podía ser de otro modo) competencias propias a los municipios).

.....

13 La FEMP, en efecto, está llevando a cabo (de forma a nuestro juicio equivocada) una «interpretación ortodoxa» de la Ley, en el sentido de que las competencias municipales actualmente están tasadas en el art. 25.2 LBRL, lo que dejaría fuera toda la acción normativa de las Comunidades Autónomas en los campos sectoriales y desmentiría el propio sentido de la LBRL (art. 2, por ejemplo), así como su propia «armonía». Cuesta mucho creer que esta sea la tesis que finalmente se imponga en el Ministerio. Sobre la posición de la FEMP, ver: www.femp.es «Oficina de Información sobre la LRSAL». Más acertada resulta, en cambio, la tesis de F. Velasco Caballero, en los distintos trabajos que ha abordado esta cuestión. Véase, por ejemplo: «Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 75 y ss.

Pero no cabe llamarse a engaño, ningún gobierno municipal que se precie (pues el destinatario de estas medidas es principalmente el ámbito de los ayuntamientos), independientemente de cuál sea su color político, sacrificará a pocos meses de las elecciones municipales de 2015 la cartera de servicios que ha venido ofreciendo, al menos siempre que quepan otras opciones alternativas de ahorro para retornar a la senda del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera. Tampoco se visualiza un «movimiento en cadena» que pretenda cuestionar por los propios ayuntamientos el carácter de «competencias distintas de las propias» de buena parte de su actividad o de sus prestaciones públicas, haciéndose «el harakiri» cuando exista riesgo para la sostenibilidad financiera de las mismas o una dudosa «duplicidad» o ejecución simultánea «del mismo servicio público», tal como expone el art. 7.4 LBRL, entre la administración local y otra administración pública (normalmente la Comunidad Autónoma)¹⁴.

Pero para ahorrar esos 4000 millones de euros por gastos impropios no basta con reconducir ese desmantelamiento de la cartera de servicios a través de los planes económicos financieros (aspecto este también de discutible resultado), sino que se hace necesario impulsar otras medidas adicionales como es incorporar a la interpretación de la ley ese concepto «alargado» de lo que sean las competencias impropias, que persigue ese objetivo (imposible, como ya se ha acreditado) de tasar estrictamente las competencias municipales a partir del listado del art. 25.2 LBRL y, por consiguiente, dejar como competencias «distintas de las propias» todas las que allí no estén recogidas o las que no sean delegadas (por ejemplo, toda la legislación sectorial autonómica, lo cual es sencillamente insólito, además de imposible).

El segundo radica en que el papel institucional que se le dota a las diputaciones provinciales y entidades equivalentes en la coordinación de la prestación de servicios mínimos obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes sea ejercido por aquellas con un activismo, empuje y liderazgo que en no todos los casos (por no decir que en muy pocos) se va a producir¹⁵. Y menos aún de forma

.....

- 14 Algo de esto (aunque con una finalidad suponemos que estrictamente política de mostrar la «cara oculta» de la Ley) es lo que ha pretendido hacer el Ayuntamiento de Zaragoza, haciendo por su parte otra interpretación «ortodoxa» (prematura y poco cabal) de la LRSAL. Ver el documento: «Evaluación de la afectación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a los servicios prestados por el Ayuntamiento de Zaragoza», 24 de enero de 2014. Difícilmente aplicará las medidas traumáticas que allí se contienen.
- 15 Sobre este tema, JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «La reforma local: competencias municipales y papel de las diputaciones. Primeras impresiones», en *Diario del Derecho Municipal* (4 de julio de 2012), Iustel.

inmediata, pues el ejercicio de esa «función», más que competencia, de coordinación requiere un aprendizaje institucional por parte de las Diputaciones provinciales y entidades equivalentes que tardará años en hacerse efectivo. Vinculado con lo anterior, las Diputaciones provinciales se ven reforzadas mediante otra «competencia transversal» como es la de llevar a cabo «el seguimiento del coste efectivo» de los servicios de los municipios de su provincia. Independientemente de cómo ejerciten tales competencias, al menos ese papel estelar de las diputaciones provinciales y entidades equivalentes en el sistema local de gobierno se tiene que dar en la fase de elaboración de los planes económico financieros municipales y en aquellos supuestos en que las propias diputaciones deban proponer antes de su aprobación por parte del pleno municipal como medidas necesarias de esos planes la gestión integrada o coordinada de tales servicios. Junto a todo lo anterior, las Diputaciones provinciales ven modificada también su «cartera de servicios» en la medida en que se les atribuyen nuevas competencias funcionales y alguna otra de carácter material (aunque estas últimas con un fuerte componente de subsidiariedad; esto es, si no las llevan a cabo los municipios por sí mismos).

El tercero radicaría en que el conjunto de medidas vinculadas con el redimensionamiento del sector público instrumental local y la readecuación del régimen de consorcios o de las complejas (y discutibles) normas en materia de mancomunidades surta (lo cual tampoco será fácil) los efectos queridos por el legislador. Pero en ambos casos tales medidas se han descafeinado un tanto en la fase tramitación parlamentaria del proyecto de ley, aunque la dureza de la regulación del nuevo régimen de los consorcios (claramente dirigida a su eliminación paulatina) y la reducción del objeto y competencia de las mancomunidades puedan tener consecuencias letales a medio plazo. Veremos qué resultados dan esas moratorias o esos cambios materiales allí introducidos. Y sobre todo cuáles serán las consecuencias sobre los ahorros inicialmente previstos.

Y, en fin, el ahorro cuantificado en los traspasos de las competencias municipales a las CC AA en materia de salud, servicios sociales y educación dependerá de cómo se hagan efectivos esos complejos procesos, tanto desde el punto de vista temporal como desde la condicionalidad material de los mismos (pendientes de la aprobación de los nuevos marcos normativos de financiación autonómica y local). Mucho costará ver que tales procesos se materialicen, más aún que traigan consigo ahorro en los costes inicialmente presupuestado (más de ochocientos millones de euros), puesto que la complejidad de tales operaciones de transferencias (al margen de su más que dudosa constitucionalidad) son evidentes. No se advierte con claridad que la norma atributiva por excelencia de las competencias autonómicas como es el Estatuto de Autonomía, se vea preterida en este caso por una Ley básica que, en principio, no es norma atributiva de competencias. En efecto, sólo el traspaso de personal (para el que no hay reglas

previstas en la LRSAL) o el de las instalaciones presentan unas dificultades aplicativas notables, a las que hay que unir la frontal oposición de buena parte de las CC AA a este proceso. La doble condicionalidad, temporal y material, hace asimismo poco probable que esta operación acabe finalmente con éxito en todos los casos. Particular relieve tiene el problema de la «transferencia» de la prestación de los servicios sociales en aquellos ámbitos que vayan más allá de la competencia atribuida a los municipios por el art. 25.2 LBRL¹⁶.

Dicho esto, un ejercicio de realismo nos conduce claramente a pensar que tales cifras de ahorro cuantificadas por el Gobierno y enviadas a Bruselas no se van a cumplir. Pero, eso no es realmente un problema serio, pues tal como se decía anteriormente si algo se pretende con esta LRSAL es principalmente garantizar «pro futuro» la sostenibilidad financiera de la administración local. Y en esa línea, como podrá comprobarse, es en la que hay que leer finalmente el texto publicado en el BOE.

Pero también hay que leerlo en clave de norma que contiene una serie de medidas dirigidas a hacer frente a un contexto de excepción fiscal, que con toda seguridad estará con nosotros durante varios años. En otras palabras, la LRSAL es una «reforma estructural» que inserta un conjunto de medidas, algunas aplazadas en el tiempo, que buena parte de ellas no se aplicarán de forma inmediata y otras serán aplicadas con cierto relajo o escasa intensidad. No obstante, la importancia de estas medidas es que ya forman parte de un conjunto normativo estructural y que en cualquier momento pueden ser perfectamente activadas. Si España, por ejemplo, requiere adoptar nuevas medidas de ajuste en los años venideros (lo cual no es algo precisamente descartable), dispondrá de un elenco de soluciones normativas que puede poner en marcha en cualquier momento. En esta clave también hay que leer la Ley recientemente aprobada.

No se puede dudar que la Unión Europea no recibirá con críticas este tipo de soluciones. Tal vez censure, como ya lo hizo en su día (Consejo Europeo de junio de 2013), la pretensión de alcanzar ese ahorro estimado con la reforma

.....

16 Este acotamiento material que lleva a cabo el art. 25.2 e) LBRL («Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social») pretende impedir que las Comunidades Autónomas atribuyan competencias en materia de prestación de servicios sociales a los municipios más allá de ese acotamiento indicado. Sin embargo, por mucho que se empeñe la disposición transitoria segunda de la LRSAL, ese objetivo es imposible a través de una ley básica en el actual marco de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, salvo que se hubiera echado mano de una ley de armonización del art. 150.3 CE. Pues no cabe duda alguna que el ámbito de servicios sociales es una materia de competencia exclusiva típica de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que se pudiera ver puntualmente afectada por títulos horizontales que en este caso no han sido invocados.

emprendida. Pero todas aquellas medidas que vayan encaminadas a corregir o disciplinar fiscalmente el sector público local serán aplaudidas. Es por ello que cabe presumir que esta Ley ha venido para quedarse, al menos en lo que son sus líneas esenciales. Es completamente legítimo desde la óptica política que diferentes fuerzas políticas aboguen por la derogación de esta Ley e, incluso, auspicien su impugnación por diferentes medios (recursos de inconstitucionalidad o conflicto en defensa de la autonomía local) ante al Tribunal Constitucional. Probablemente algunas de sus previsiones (realmente pocas) tienen dudas más que razonables de constitucionalidad en su adecuación al principio de autonomía constitucional constitucionalmente garantizado, como sin duda también es de prever que habrá algunas interpretaciones «de conformidad» con la Constitución que eliminarán lecturas poco acordes con los presupuestos reflejados en el bloque de la constitucionalidad. Pero, al margen de que el Tribunal Constitucional tardará años en resolver tales impugnaciones (lo cual tampoco es neutro en términos políticos, constitucionales y de efectividad de las medidas), no cabe esperar grandes logros para la autonomía local de esa futura jurisprudencia¹⁷; tal vez, todo lo más, se pueda constatar que algunas intromisiones evidentes de la Administración General del Estado sobre las potestades de organización local sean declaradas como no ajustadas a la Constitución o que, en su caso, se perfilen, según decíamos, interpretaciones conformes con la Constitución de determinados pasajes del texto de la Ley. Pero, cualquiera que sea la intensidad de tales pronunciamientos (o de tales *obiter dicta*), las sentencias que resuelvan esos recursos de inconstitucionalidad o del conflicto en defensa de la autonomía local, cuando se produzcan, ya serán demasiado tardías. Nada tendrá remedio. Los efectos más traumáticos de esta Ley ya se habrán producido y retornar las cosas a su ámbito normal no será fácil. Es lo que tiene disponer de un sistema de control de constitucionalidad de las leyes que apenas supera el calificativo de «reliquia formal», cuya efectividad práctica es cuando menos más que dudosa. Todo lo más, si se planteara (como así parece ser) el conflicto en defensa local, previamente a su interposición debe ser dictaminado por el Consejo de Estado, lo que tal vez dé la oportunidad a este Alto órgano consultivo de volver a pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de algunos pasajes de esta Ley.

Además, si se intentara en su caso, la pretensión de derogar la Ley no sería, en ningún caso, bien recibida por la Comisión Europea. Dificilmente se podría producir una derogación total de la misma. Y cualquier derogación parcial requeriría de medidas alternativas de reforma (que estuvieran basadas sobre los mis-

.....

17 Las últimas sentencias del Tribunal Constitucional en materia local (sobre el alcance del principio de autonomía local y sus garantías) son sencillamente decepcionantes. Ver, por ejemplo, SSTC 103 y 142/2013.

mos presupuestos de ahorro de gasto público o de disciplina fiscal) sobre las que no existe actualmente ningún tipo de consenso entre las fuerzas políticas que se han opuesto a este proceso de reforma. Al margen de lo anterior, derogar una Ley no es una operación sencilla, ni formal ni materialmente. Hacerlo por Decreto-Ley es materialmente imposible. Para cuando esa operación se pretenda poner en marcha, la Ley habrá producido previsiblemente buena parte de sus efectos (al menos los derivados de sus «normas medidas», que no son precisamente pocas). Aunque todo ello no es óbice para reconocer que esta reforma se debería haber encarado, como ya se ha dicho, con otra metodología y con otros presupuestos conceptuales, que distaran de poner en entredicho a los municipios de menos de 20.000 habitantes como los auténticos causantes de un problema (el desequilibrio presupuestario o la deuda pública), cuando realmente no lo son, ensalzando el papel de las diputaciones provinciales que son entidades con un rendimiento institucional (al menos en un buen número de ellas) discutible o reducido. Pero estas «opciones de política legislativa», a nuestro juicio equivocadas, son las que han asentado la reforma emprendida y, una vez publicada, en el *BOE*, pocas soluciones tiene pretender enderezar la misma, salvo llevar a cabo interpretaciones acorde con lo que es el sistema de gobierno local tal como está configurado en la Constitución, en la CEAL, en los Estatutos de Autonomía y en la propia LBRL. Se impone, pues, la sensatez institucional y la cordura normativa a la hora de definir el alcance de este nuevo marco normativo.

III. EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN Y SU PROYECCIÓN EN LA LRSAL. SUS MANIFESTACIONES APLICATIVAS: «LÍNEAS ROJAS», «ZONA TEMPLADA» Y «APLICACIÓN LIGTH» DE LA LRSAL

Si hay algo que llama poderosamente la atención en la LRSAL es la apuesta clara y decidida de este texto normativo por incorporar inconscientemente el «principio de diferenciación» a la regulación del ámbito local de gobierno. Frente a la unánime crítica doctrinal que la legislación básica anterior levantó con el paso del tiempo de apostar por una (relativa) uniformidad normativa en el tratamiento de una realidad de geometría variable (aunque esta cuestión se rompió parcialmente y de forma poco afortunada en la reforma de 2003), lo cierto es que el legislador de la LRSAL ha tomado como punto de referencia «la diferenciación», aunque, como decimos, de modo inconsciente, puesto que no hay ni un solo documento, así como tampoco referencia alguna en el preámbulo, que se asiente sobre estas premisas.

Y, sin embargo, el principio de diferenciación atraviesa literalmente todo el texto de la Ley, aunque con manifestaciones o dimensiones plurales, en algunos casos expresado de forma explícita, en otros de modo menos evidente y, en fin, en ciertas ocasiones de forma más bien oculta. A efectos puramente sistemáticos, podemos identificar tres dimensiones de proyección del principio de diferenciación en la LRSAL. A saber:

- a) El principio de diferenciación en función de la aplicabilidad «territorial» de la LRSAL.
- b) El principio de diferenciación en función del tipo de entidad local, de sus dimensiones o del ente instrumental al que afecte.
- c) El principio de diferenciación en la aplicabilidad de determinadas medidas sujetas a condicionalidad (especialmente el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera).

1. EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN EN LA APLICACIÓN «TERRITORIAL» DE LA LRSAL

En este punto cabe resaltar que la LRSAL (aunque también la reforma de la LBRL y de la Ley de Haciendas Locales que en ellas se inserta) incluye determinadas excepciones aplicativas basadas en la singularidad de determinadas Comunidades Autónomas, Ciudades autónomas o municipios de régimen especial. Unas se basan en presupuestos constitucionales (por ejemplo, las singularidades forales, en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi y Foral de Navarra), mientras que otras se asientan en previsiones estatutarias o, en su defecto, normativas.

Las excepciones más relevantes son, sin duda, las que proceden de las peculiaridades forales derivadas del régimen económico-financiero, con anclaje en la disposición adicional primera de la Constitución. Son los casos de Euskadi (de los Territorios Históricos vascos, de las Instituciones comunes vascas y de la Comunidad Foral de Navarra), que se han plasmado de forma desigual, desde la perspectiva formal, en la LRSAL. En efecto, mientras que en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca se ha ido a un detallado sistema de excepciones singulares en la LBRL (disposición adicional segunda de la LBRL), en la Ley de Haciendas Locales (disposición adicional octava de la LHL, con expresa inclusión del tema competencial) y de la propia LRSAL (disposición adicional primera LRSAL), las excepciones de la Comunidad Foral de Navarra se integran en una sola disposición adicional (la disposición adicional segunda de la LRSAL)¹⁸. En ambos casos,

.....

18 En relación con el caso vasco, ver VELASCO CABALLERO, F: «Sobre la aplicación de la LRSAL en el País Vasco. El alcance de las cláusulas de excepción», www.idl.org

no cabe duda que, al margen de otras razones de contexto político, el anclaje de estas excepciones se ha visto favorecido por el carácter de la LRSAL como una Ley predominantemente de «sostenibilidad financiera». Hasta el punto que, el propio sistema competencial municipal, se conecta con ese principio y se vincula su desarrollo con tales premisas, reconociendo expresamente a ambas Comunidades Autónomas unos amplios márgenes de configuración en este ámbito. Lo mismo cabe decir con todas las cuestiones vinculadas con aspectos relativos al cumplimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, competencias fuertemente interiorizadas en los Territorios Históricos vascos o en la Comunidad Foral de Navarra, pues en estos casos la propia LRSAL reconoce expresamente que las funciones del MHAP o de la Administración de tutela financiera son allí ejercida por instituciones propias de las Comunidad Autónoma o de los Territorios Históricos Vascos. No es este, en cualquier caso, un lugar adecuado para desarrollar tales previsiones, puesto que dada su singularidad requerirían ser tratadas de forma monográfica. Baste con significar que, atendiendo a la naturaleza de la Ley como de «sostenibilidad financiera», tanto las instituciones vascas como las navarras han logrado disponer de un modelo con amplios márgenes de configuración, que se escapan en buena parte de sus medidas del modelo matriz diseñado por la LRSAL. Ahora deberán ser capaces de configurar un modelo propio sobre parámetros distintos, pues competencias para hacerlo al menos sí que tienen.

Para el resto de Comunidades Autónomas el principio de diferenciación juega con menor intensidad, aún así hay algunos espacios, tal como se verá, para la intervención del mismo. La LRSAL parte en su disposición adicional tercera de una premisa que, al menos tal como está formulada, es discutible en términos de adecuación al sistema constitucional de distribución de competencias. En efecto, si bien reconoce esta disposición adicional que «las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía», inmediatamente añade la coletilla «en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas».

Este inciso final («en el marco de la normativa básica estatal») no cabe duda que será un semillero de conflictos interpretativos y probablemente deba ser clarificado en su alcance por las futuras sentencias del Tribunal Constitucional que tengan como objeto esta Ley, pero el problema fundamental radica en la aplicación transitoria de esta regla, ya que parece recoger la pretensión de que esta normativa básica estatal que se recoge en la LRSAL (así como en el resto de normas básicas en materia de régimen local) tiene la consideración de parámetro de constitucionalidad frente incluso a las previsiones de naturaleza estatutaria. No

es tampoco momento de adentrarnos en un análisis constitucional de la LRSAL, pero sí puede advertirse que, sin perjuicio de que la jurisprudencia constitucional más reciente en materia de bases de régimen local está admitiendo ya sea implícita o de forma explícita el juego de la normativa básica como parámetro constitucional, el Tribunal Constitucional deberá inicialmente preguntarse hasta qué punto el reconocimiento de determinadas competencias exclusivas sobre ámbitos del gobierno local en los diferentes Estatutos de Autonomía no juegan como excepción a la aplicabilidad (no a la vigencia) de tales normas de la LRSAL sobre los diferentes territorios o Comunidades Autónomas, a riesgo si no de transformar los Estatutos de Autonomía en normas atributivas de competencias absolutamente vacías en esta materia (régimen local) y colocarlos claramente en una posición de subsidiariedad en relación con la normativa básica estatal. Dicho de otro modo, la pregunta que deberá hacer frente el Tribunal Constitucional es, por un lado, si el legislador básico se ha excedido en su función, pero sobre todo la más importante es la de definir si una determinada atribución estatutaria en esta materia juega o no como excepción a la aplicabilidad de tales previsiones de la LRSAL en determinados territorios, lo que no implica (y esto es importante) la declaración de inconstitucionalidad de ningún tipo, sino simplemente la no aplicabilidad.

En cualquier caso, la propia LRSAL establece un cúmulo de modulaciones en su aplicabilidad a determinadas Comunidades Autónomas, algunas de carácter ciertamente reiterativo, que no resultan fáciles de interpretar en su alcance. En efecto, dicho lo anterior, en el apartado dos de la disposición adicional tercera de la LRSAL se dice lo siguiente: «En el caso de las Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio, las referencias de esta Ley a las Diputaciones Provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia técnica y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales». Esta referencia no puede entenderse hecha a las Diputaciones Forales vascas, cuyas singularidades están en otro lugar de la LRSAL. Tampoco a las Comunidades Autónomas de ámbito exclusivamente provincial, pues se habla expresamente de «entes locales supramunicipales». Por lo que parece obvio que tal apartado es de aplicación, independientemente de la calificación que tales entes reciban en sus propios Estatutos de Autonomía o en la legislación autonómica correspondiente, a los Consejos Insulares de las Islas Baleares y a los Cabildos canarios. Pero este apartado es hasta cierto punto superfluo, pues ya el preámbulo de la Ley nos sitúa en la clave de que tales Consejos Insulares y Cabildos son «entidades equivalentes» a las Diputaciones provinciales y así se contiene a lo largo y ancho del mismo texto legal.

Más importancia puede tener el apartado tercero de la disposición adicional tercera, incluido en el trámite del proyecto de ley en el Senado, y que ha sido bautizado como la «cláusula de excepción de la Comunidad Autónoma de Aragón». Sin embargo, antes de analizar su contenido puede ser oportuno tratar del alcance que quepa dar a la disposición adicional sexta de la LRSAL, que se ocupa de las Comarcas. Allí se establece el siguiente enunciado: «Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía tengan atribuidas expresamente la gestión de servicios supramunicipales». Parece obvio señalar que tal previsión normativa iba encaminada a resolver los problemas de articulación territorial en la prestación de servicios supramunicipales en aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de comarcas en sus respectivos Estatutos, lo que es el caso singular de Aragón y Cataluña¹⁹. Y en este punto parece admitirse que la prestación de tales servicios municipales pueda ser asumida en estos casos por la Comarca y no específicamente por la Diputación provincial (o Veguería) en su carácter de gestión integrada de los mismos, de acuerdo con el art. 26.2 LBRL. Pero sí es cierta esta interpretación, lo que no excluye esa disposición adicional sexta es el ejercicio del resto de competencias atribuidas a las Diputaciones Provinciales por el art. 36 LBRL y por el resto de previsiones de la LRSAL. En otros términos, el respeto de la organización comarcal serviría como cauce de desplazamiento de la gestión de servicios supramunicipales. Pero nada más. El resto de atribuciones de las Diputaciones provinciales permanecerían incólumes y no podrían ser asignadas a las Comarcas. Cabe la duda, no obstante, de si el apdo. 2 de la disposición adicional tercera es también aplicable a las Comarcas y les dota asimismo de atribuciones relativas a la asistencia y cooperación municipal. Un análisis sistemático de la norma parecería excluir esta interpretación, pero la LRSAL no es precisamente un dechado de virtudes sistemáticas y también cabría defender que la organización comarcal pueda ser un «sistema institucional propio» de las Comunidades Autónomas, aunque en este caso la disposición adicional sexta sería sencillamente superflua.

Esta cláusula Aragón dice, al efecto, lo siguiente: «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».

.....

19 Dejemos ahora otros supuestos singulares, como es el caso de la comarca de El Bierzo en Castilla y León.

Sorprende, en primer lugar, este trato deferente del legislador básico hacia la Comunidad de Aragón, que difiere notablemente con el recibido por otras Comunidades Autónomas que también tienen peculiaridades en su organización institucional local reconocidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y que no han recibido ninguna acogida en el marco de la LRSAL, al margen de las ya indicadas (como es el singular caso de Cataluña). En cualquier caso, el primer inciso de ese apartado tercero de la disposición adicional tercera LRSAL no parece añadir nada nuevo a lo ya previsto en la disposición adicional sexta, así como en el apartado dos de la disposición adicional tercera de la LRSAL. El «valor añadido» de esta cláusula se encuentra en el segundo inciso, cuando se afirma que en virtud de esa organización institucional específica en materia local «la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta Ley en los distintos niveles de administración» (se presume, que «local»), dando así un margen de configuración más amplio a la Comunidad Autónoma de Aragón para redefinir el sistema de reparto de tales competencias. Esa redefinición puede llevarse a cabo si su objeto finalista es cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, además de perseguir «la racionalización de las estructuras administrativas». Sin embargo, la propia disposición adicional establece que ese margen de configuración normativa para aplicar las competencias previstas lo será «con sujeción» a la Constitución y «al contenido básico de esta ley». Sin duda esto no puede interpretarse con carácter literal, pues sencillamente convertiría a esa cláusula en superflua o vacía, por lo que cabe darle un alcance que conlleve la posibilidad de que el legislador aragonés pueda redefinir las competencias locales entre los diferentes niveles de gobierno (municipios, comarcas y diputaciones provinciales), pero siempre respetando la garantía institucional de la autonomía municipal y provincial y, por consiguiente, no dejando vacíos de contenido e irreconocibles tales entidades. En todo caso, ya sabemos que la «garantía institucional de la autonomía local» es, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional, un mecanismo protector casi vacío de contenido. Pero, probablemente, la sujeción al «contenido básico de esta ley» pueda ir más lejos, en la medida en que se habrá de calibrar muy bien hasta qué punto unas determinadas atribuciones competenciales a la comarca por parte del legislador autonómico erosionan la posición que el legislador básico ha conferido a los municipios y provincias. Particularmente complejo será el reparto entre comarcas y Diputaciones provinciales, pues son entidades locales intermedias que batallan por el mismo espacio funcional y se disputan el mismo papel institucional. La gran pregunta al respecto es hasta qué punto se pueden vaciar las competencias que el art. 36.1 LBRL (y el resto de la LBRL) atribuyen a las Diputaciones provinciales sin afectar «al contenido básico de esta ley». Es un tema complejo y, sin duda, vidrioso.

La LRSAL también regula determinadas especialidades en relación con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (disposición adicional cuarta LRSAL), así como respeta las singularidades derivadas de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona (disposición final quinta LRSAL), que se proyectan principalmente sobre los ámbitos de las competencias y de la organización institucional. Ambas cuestiones requerirían un estudio monográfico que, en estos momentos, no puede hacerse.

2. EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN EN FUNCIÓN DEL TIPO DE ENTIDAD LOCAL, DE SUS DIMENSIONES O DEL ENTE INSTRUMENTAL AL QUE AFECTE

El principio de diferenciación se manifiesta también en esta Ley en el ámbito de la aplicabilidad de la misma a cada tipo de entidad local, a las dimensiones que, en su caso, un ayuntamiento tenga y, en fin, a los entes instrumentales que dependan de esa administración matriz.

Aunque ya era una constante en la LBRL de 1985, en el caso de la LRSAL es muy importante identificar de qué entidad local o de qué ente instrumental se trata para advertir cuáles son las reglas que, en cada caso, resultan aplicables. Por tanto, la LRSAL tiene varias miradas en función de a qué tipo de entidad o ente instrumental deban aplicarse sus previsiones. De forma muy resumida, esta diferenciación en la aplicabilidad se proyecta sobre los siguientes tipos de entidades o entes instrumentales:

1. Entidades locales menores. Este tipo de entidades han sido suprimidas «pro futuro» de la LBRL, ya que no se prevén como «entidades locales» en la reforma del art. 3.1 LBRL y además la inclusión del nuevo art. 24 bis LBRL implica que los nuevos entes que se creen de ámbito inferior al municipio carecerán de personalidad jurídica, debiendo adoptar la forma de organización desconcentrada de la Administración matriz (ayuntamiento), lo cual dificultará más aún si cabe los procesos de fusiones de municipios regulados en el art. 13 LBRL. En todo caso, la «diferenciación» también se proyecta temporalmente, puesto que las entidades locales menores creadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL podrán mantenerse con esa caracterización siempre y cuando presenten sus cuentas anuales y no sean objeto de disolución (disposición transitoria cuarta LRSAL). También tendrán la consideración de entidades locales menores las que iniciaran el proceso para su constitución con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL (disposición transitoria quinta LRSAL). No deja de ser curioso, cuando menos, que tras una modificación tan radical del régimen jurídico de las entidades locales menores dos datos accidentales (como son la existencia previa y la pre-

sentación de las cuentas) sean determinantes para que puedan sobrevivir «sine die» tales entidades locales, cuarteando el sistema de entes inferiores al municipio en dos modalidades: entidades locales menores preexistentes y organizaciones desconcentradas futuras de los ayuntamientos. No será fácil explicar esa lógica institucional a cualquiera que se aproxime a nuestro sistema de gobierno local. Pero tampoco queda nada claro que esas previsiones desplacen las expresas atribuciones estatutarias que sobre esta materia tienen algunos Estatutos de Autonomía, donde se caracterizan como «competencia exclusiva». No será pacífico que el legislador de régimen autonómico pretenda mantener estas entidades locales menores (o entidades municipales descentralizadas) como entes dotados de personalidad jurídica, cuando el propio legislador básico los ha eliminado de un plumazo de su consideración de entes locales (art. 3.2 LBRL).

2. Municipios. El principio de diferenciación se proyecta asimismo sobre el ámbito municipal a través de la caracterización típica entre municipios de régimen común, municipios de gran población y municipios de régimen especial. Pero donde la diferenciación es más evidente es en la utilización por parte de la LRSAL de los umbrales de población, especialmente cuando se refiere a municipios de más o de menos de 20.000 habitantes. Esta cifra (20.000 habitantes) es la que se ha tomado como referencia desde las primeras versiones del ALRSAL, pero no es la única, aunque sí la más importante. En efecto, la gestión integrada o compartida de los servicios mínimos obligatorios que establece el art. 26.2 LBRL, toma como punto de referencia el que los municipios dispongan de menos de 20.000 habitantes. Lo mismo ocurre con buena parte de las competencias funcionales y algunas materiales (aunque de carácter subsidiario) que se establecen a favor de las Diputaciones provinciales, cuya atribución o no radica en que los municipios tengan población inferior a 20.000 habitantes, aunque algunas de las competencias provinciales no se vinculan a esos umbrales de población mientras que otras se vinculan a que el municipio tenga menos de 1000 (garantía de la prestación de los servicios de secretaría-intervención) o de 5000 habitantes (prestación subsidiaria de los servicios de tratamiento de residuos). Pero donde el principio de diferenciación adquiere una dimensión estelar es en todo el conjunto de medidas de política institucional recogidas en los arts. 75 bis (retribuciones), 75 ter (dedicación exclusiva) y 104 bis (personal eventual) de la LBRL. En estos casos el escalonamiento de las medidas se lleva a cabo exclusivamente en función de la población que tenga el correspondiente municipio (con las equivalencias pertinentes en el caso de las Diputaciones provinciales con el municipio de mayor población de la provincia).

3. Diputaciones provinciales y entidades equivalentes. No es momento de introducirse en la definición del alcance de lo que sean «entidades equivalentes» a las Diputaciones provinciales, pero el legislador considera como tales a las Diputaciones Forales, los Consejos Insulares, los Cabildos y las Comunidades Autónomas de ámbito exclusivamente provincial (con los enormes problemas que estas últimas generan al no ser propiamente entidades locales). La aplicabilidad de esta Ley tiene, por consiguiente, diferentes dimensiones si se trata de una Diputación provincial de régimen común o de una entidad equivalente, pudiéndose dar el caso que, atendiendo a las peculiaridades de la organización interna de cada Comunidad Autónoma, la posición de las Diputaciones provinciales sea muy diferente en cada caso. No obstante, la LRSAL pretende establecer un mínimo competencial y una posición institucional común en lo que afecta a las Diputaciones provinciales (actualmente treinta y ocho).

4. Comarcas. Ya nos hemos referido en pasajes anteriores de este Estudio a las Comarcas y a su tratamiento en la LRSAL. El régimen jurídico básico no ha sido objeto de cambios, pero se han salvaguardado las peculiaridades existentes en esta materia en diferentes Estatutos de Autonomía, por lo que el proceso de interiorización de esta materia parece ser pleno en aquellas Comunidades Autónomas que tengan previsto este escalón de entidades locales. En estos casos, es previsible que la posición institucional de la Comarca termine afectando directa o indirectamente a la propia autonomía municipal y, especialmente, a la autonomía provincial, sobre todo en lo que afecta a la posición institucional de tales entidades locales en lo que respecta al ejercicio de las competencias y, más particularmente, a la prestación de servicios.

5. Mancomunidades. Tampoco el régimen general previsto en el art. 44 LBRL ha sufrido modificaciones, pero sí que se ha incorporado una disposición transitoria undécima en la LRSAL de indudable transcendencia (y no exenta de cierto alcance equívoco). En efecto, en ella se incluye una previsión aparentemente inocua cual es la de que en el plazo de seis meses las Mancomunidades deban adecuar sus estatutos a lo previsto en el art. 44 LBRL, pues en caso contrario incurrirán en causa de disolución. Pero la novedad más relevante estriba en la inclusión en una norma de naturaleza transitoria de una previsión estructural, que hasta cierto punto modifica el régimen jurídico general de este tipo de entidades locales, ya que establece que las competencias de las mancomunidades estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de servicios enumerados en los arts. 25 y 26 LBRL. Con independencia del acierto y de la adecuación a la naturaleza que tales entidades tienen de esta previsión, lo cierto es que parece apuntar a la idea de que se modifique el objeto de tales entidades locales circunscri-

biéndolo a lo establecido en la LRSAL. Cabe preguntarse, por tanto, hasta qué punto podrán sobrevivir mancomunidades que lleven a cabo competencias o servicios diferentes a los expuestos. Pero esta tesis debe ser inmediatamente matizada, puesto que al no atribuir expresamente competencias el art. 25 LBRL, sino solo determinar materias en las que el legislador estatal o autonómico atribuirá competencias, cabe perfectamente que las mancomunidades ejerzan competencias propias atribuidas por la legislación sectorial autonómica sin vulnerar con ello el espíritu de la LBRL.

6. Consorcios. El régimen jurídico de los Consorcios ha cambiado por completo a través de esta Ley. Cabe dudar que, a partir de la misma, los Consorcios puedan ser calificados como «entidades locales», lo cual plantea problemas inmediatos en relación con la legislación de régimen local de algunas Comunidades Autónomas. Por un lado, se les pretende dar un carácter subsidiario frente a los convenios (art. 57), sujetándolos además a ciertas condiciones. Por otro, se adscriben a la «Administración pública dominante» según los criterios expuestos en la nueva disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, lo que les dota de un carácter «instrumental» evidente. Se modifica, asimismo, el régimen jurídico de los Consorcios, especialmente en materia económico-financiera y de personal, aunque se prevé la excepción que los consorcios constituidos para la prestación de servicios mínimos a que se refiere el art. 26 LBRL (disposición adicional decimotercera LRSAL) podrán continuar disponiendo de personal propio. En todo caso, se prevé un régimen jurídico especial para determinados consorcios (disposición adicional decimocuarta LRSAL). Y, en fin, se establece asimismo un plazo máximo de un año para la modificación de los estatutos y su adaptación a las previsiones de la LRSAL (disposición transitoria sexta).

7. Entes instrumentales. También se establece una regulación específica para los entes instrumentales, tanto en lo que afecta a las formas de gestión (art. 85 LBRL, donde se le atribuye carácter subsidiario a la gestión directa a través de empresas públicas y de entidades públicas empresariales), como por lo que respecta al redimensionamiento del sector público instrumental local, cuyas medidas están recogidas en la disposición adicional novena de la LBRL. Tales normas son aplicables a los entes instrumentales de las entidades locales (Consorcios incluidos) del art. 3.1 de la LBRL, lo que parece excluir a los entes instrumentales vinculados o dependientes de las entidades locales del art. 3.2 LBRL. El principio de diferenciación en la aplicabilidad de estas medidas se proyectará, sin embargo, sobre otros criterios que más adelante examinaremos, como son los de cumplimiento o incumplimiento de determinados objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como sobre el período medio de pago a proveedores.

No hay en esta Ley referencia alguna a las áreas metropolitanas, lo que plantea importantes lagunas aplicativas en diferentes materias, pero que cabrá integrarlas de algún modo, aunque algunas no dejan de suscitar problemas (retribuciones y dedicación, por ejemplo, de los corporativos miembros de tales entidades; o las relativas al número del personal eventual, si es que pueden disponer de él; problema este último que se traslada a las mancomunidades y a las comarcas).

3. EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN EN LA APLICABILIDAD DE DETERMINADAS MEDIDAS SUJETAS A CONDICIONALIDAD (ESPECIALMENTE EL CUMPLIMIENTO O INCUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA)

Así como en los dos casos anteriores el principio de diferenciación está manifestado de forma expresa en la LRSAL, en este apartado (la aplicabilidad diferenciada de determinadas medidas sujetas a condicionalidad) la identificación de en qué casos opera el principio de diferenciación no es fácil, pues nos hemos de atener a cada norma concreta con las dificultades de trazado que más adelante se expondrán.

Se puede afirmar sin riesgo a equivocarse que la LRSAL, en cuanto norma que pretende alcanzar la sostenibilidad financiera de los entes locales, traza una suerte de línea roja, que marcaría lo que puede considerarse como la aplicabilidad (potencialmente) «dura» de la Ley y, por consiguiente, con efectos (al menos teóricos o formales) muy importantes sobre aquellas entidades locales que se encuentren dentro de la zona marcada por la «línea roja». Tal como se comprobará en detalle, la aplicabilidad de buena parte de las medidas de contenido más traumático de la LRSAL depende en gran parte de que se cumplan o no determinados objetivos o estándares que fija el legislador, así como de que se disponga o no de determinados instrumentos de planificación de dimensión económico-financiera.

Así, se pueden establecer simplificando mucho las cosas tres grados de aplicabilidad de la LRSAL en función de una serie de criterios diferenciadores determinados a partir de la situación económico-financiera de la entidad local. A saber:

A) Grado de aplicabilidad «dura». Se producirá en aquellas entidades locales que dispongan de una situación económico-financiera mala. Y para situar a una entidad local en esta situación la Ley prevé en general tres tipos de elementos de identificación que deberían converger conjuntamente, pues en este caso se podría hablar incluso de «tormenta perfecta» o de «ciclogénesis explosiva»:

a) Que haya incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, lo que se plasmará comúnmente en un Plan económico-financiero (arts. 21 Ley Orgánica 2/2012 y 116 bis LBRL). Aunque para calificar la situación como mala el incumplimiento de los objetivos (o la desviación) debe ser grave y, especialmente, afectar más que a la estabilidad presupuestaria a la sostenibilidad financiera (deuda disparada). Pero la mera existencia de un plan económico financiero ya acarrea consecuencias sobre la entidad local (disposición adicional novena LBRL).

b) Que se incumpla el plazo medio de pago a proveedores de treinta días según la legislación de morosidad. En este caso esta condición de deuda comercial juega como elemento adicional junto al cumplimiento de los objetivos de déficit con el fin de aplazar determinadas decisiones aplicativas (disposición transitoria décima LRSAL) o de exceptuar determinadas reglas impeditivas (disposición adicional novena LBRL). La importante Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial del sector público, ha incorporado «la deuda comercial» de las administraciones locales como un elemento más de su sostenibilidad financiera. Esta reforma debe verse en paralelo con la emprendida por la LRSAL.

c) Que esté vigente un Plan de Ajuste, en cuyo caso las restricciones al ejercicio de determinadas potestades de autoorganización son evidentes, con consecuencias más serias si se anuda la convergencia de incumplimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como de pago a proveedores, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional novena LBRL.

B) Grado de aplicabilidad «media». Se daría en aquellos casos en que se produjera alguno de los elementos antes citados, sin que necesariamente sean todos. Por ejemplo, un incumplimiento del criterio de pago a proveedores en el plazo de treinta días de media, lo que puede tener efectos importantes en algunos casos según el tipo de entidad local de que se trate. Lo mismo puede decirse de si existe una desviación de objetivos de déficit público o de regla de gasto, que sean mínimos, pero que también acarreen determinadas consecuencias. E, igualmente, cabe incorporar dentro de esta categoría a un ayuntamiento que disponga de Plan de Ajuste, aunque sea por una cantidad mínima, puesto que ello conlleva determinadas consecuencias de carácter práctico.

C) Grado de aplicabilidad «blanda». Se produciría en aquellos supuestos en los que la situación económico-financiera de la entidad local sea razonablemente buena; esto es, que cumpla los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pague a proveedores en treinta días de media

y no tenga plan de ajuste. En estos casos, la entidad local puede sortear la aplicabilidad inmediata de muchos mandatos de la LRSAL, ejercer todas las competencias que crea conveniente (inclusive ampliar su propia cartera de servicios), desarrollar plenamente sus potestades de autoorganización y eludir la aplicabilidad de buena parte de las medidas de contenido traumático recogidas en esta Ley.

Gráficamente estos tres escenarios dan como resultado tres tipos de ejercicio de la autonomía municipal (o local) constitucionalmente reconocida: a) autonomía local «intervenida»; b) autonomía local «vigilada»; y autonomía local «plena» o efectiva. ¿Tiene justificación una modulación de tal carácter basada exclusivamente en criterios económico-financieros, algunos de ellos heredados?, ¿han de pagar los ciudadanos de diferentes municipios la desastrosa gestión financiera de sus ayuntamientos con una cartera de servicios absolutamente rebajada frente a otros municipios? No son preguntas de fácil respuesta.

Pero no cabe llamarse a engaño. La LRSAL no solo ha sido dictada para afrontar situaciones actuales o pretéritas (es decir, para aplicar sus medidas a entidades locales que ofrezcan situación económico-financiera delicada), sino también (y sobre todo) para las situaciones futuras. En efecto, al ser una Ley de Sostenibilidad financiera, el objetivo último de esta norma es establecer una batería de medidas o un conjunto de normas que se insertan de modo permanente en el marco jurídico vigente y cuya aplicabilidad se puede realizar en cualquier momento. Dicho esto, resulta obvio resaltar que las medidas «traumáticas» que aparecen a lo largo y ancho del texto normativo (en no pocos casos vinculadas con la cartera de servicios a los ciudadanos) serán aplicables también a todas aquellas entidades locales que, aun estando en situación financieramente adecuada en estos momentos, caigan en un futuro mediano o inmediato en una senda de incumplimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, deban acudir a un Plan de ajuste o plan económico-financiero, o no paguen a los proveedores en el plazo de treinta días de media (aunque esta medida es más contingente en su aplicabilidad).

Aunque esa lógica institucional de la norma pierda fuerza en algunos casos. Sobre todo en aquellos donde la estructura normativa se apoya en «normas medidas» de aplicabilidad temporal definida y que no parecen proyectarse sobre el futuro, como es el caso de algunas medidas relativas al redimensionamiento del sector público instrumental local, de mancomunidades, consorcios o entidades locales menores. En estos casos se busca el efecto inmediato y directo. Pero, en otros casos, esas medidas inmediatas con aplicabilidad temporal pueden producir efectos indeseados, ya que en algunos casos las restricciones temporales se pueden transformar fácilmente en nuevas prerrogativas (retribuciones, una vez que acabe el periodo de contención presupuestaria), ampliación de cargos elec-

tos o multiplicación de eventuales (a partir de las próximas elecciones municipales). Un tanto contradictorio el esquema de una ley de mirada corta, que pretende resolver problemas estructurales. Las normas-medida casan mal en trajes estructurales y en leyes de vocación general. No se deben mezclar ambas técnicas normativas, a riesgo de acabar con el sistema normativo mediante un proceso de «liquidez» y evanescencia de sus reglas.

De todo lo anterior, se deduce que la presencia del principio de diferenciación en el momento aplicativo de la LRSAL (y la variable intensidad de su uso en función de determinadas circunstancias) obliga necesariamente a llevar a cabo un Análisis de Impacto de esta Ley sobre cada tipo específico de entidad o ente instrumental, para poder así examinar las circunstancias concurrentes en cada caso y las consecuencias que las diferentes medidas tienen o pueden tener sobre la organización respectiva. Este punto es crucial, pues la intensidad aplicativa y las consecuencias de la LRSAL varían notablemente en función de qué tipo de entidad se trate, en qué ámbito territorial (Comunidad Autónoma) despliega su actividad la misma y, en particular, de cuál sea el estado económico-financiero (y de pago de la deuda comercial) que cada entidad tenga en un momento dado, al margen de si en su día se incorporó o no al Fondo de Pago a proveedores por medio de un Plan de Ajuste. Para obtener tales resultados no cabe sino trabajar con Cuestionarios específicos que nos sitúen en el campo de problemas propios que cada entidad pueda tener en lo que a la aplicación de esta compleja norma se trata.

IV. ESTRUCTURA DE LAS NORMAS Y PROBLEMAS DE TRANSITORIEDAD EN LA APLICACIÓN DE LA LRSAL Y OBJETIVOS DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

I. ESTRUCTURA DE LAS NORMAS

La LRSAL es un texto complejo desde el punto de vista técnico. Su complejidad se puede observar con claridad en dos aspectos: 1) La estructura sistemática de la Ley; y 2) El momento aplicativo de la misma. Dejamos ahora de lado las complejidades inherentes al diferente grado de aplicación de la LRSAL según la perspectiva territorial (esto es, las CC AA afectadas), un tema que ya ha sido incidentalmente tratado. Asimismo, dejamos para el siguiente punto los innumerables problemas aplicativos desde la perspectiva de la transitoriedad de las medidas que se incorporan.

La LRSAL se estructura en tres partes marcadas, aunque de desigual contenido:

1. El «Artículo primero» (que agrupa a la mayor parte, cuantitativamente hablando, del texto normativo) lleva a cabo una importante («profunda») reforma de las previsiones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Las modificaciones habidas en esa Ley son numerosas e implican, hasta cierto punto, un ensayo de profundo cambio de modelo de gobierno local tal como apareció configurado en la década de los ochenta. Pero no conviene perder de vista que las modificaciones de la LRSAL sobre la LBRL se integran, tal como se viene indicando, en la propia Ley de Bases y deben ser interpretadas en coherencia (el dogma del «legislador coherente», tan frecuentemente olvidado, al que se refiriera en su día Carles Viver) con el resto de sus previsiones, sobre todo de aquellas que no han sido derogadas.

2. El «Artículo segundo» se limita a introducir algunas modificaciones, escasas en número pero importantes en contenido, del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Son, en efecto, unas reformas muy puntuales, pero que cambian de algún modo la naturaleza del gobierno local, transformándolo en una «administración» marcadamente vigilada por el control económico-financiero de los habilitados nacionales con este tipo de funciones reservadas.

3. Y la tercera parte acoge un conjunto de disposiciones adicionales, transitorias, una derogatoria y disposiciones finales de la propia Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Tienen estas disposiciones, por lo común, un carácter instrumental frente a los cambios normativos recogidos en la LBRL o en la LHL (especialmente frente a los primeros), aunque algunas de ellas ofrecen una transcendencia nada despreciable y un más que discutible trazado constitucional.

La LRSAL entra en vigor, según su disposición final sexta, al día siguiente de su publicación en el *BOE* (por tanto, el 31 de diciembre de 2013). La elección de esta fecha no es casual, pues algunos de sus mandatos están condicionados a fechas concretas y era necesario, al parecer, ese ajuste para que en la aplicabilidad diferida de algunas de sus previsiones las fechas recogidas en la Ley cuadraran.

Sin embargo, partiendo de la complejidad indicada, en la LRSAL se ha de diferenciar nítidamente entre vigencia y aplicabilidad. La Ley, efectivamente, entra en vigor al día siguiente de su publicación en el *BOE*, pero la aplicabilidad de muchas de sus previsiones está, por un lado, diferida en el tiempo (a fecha determinada) o, por otro, condicionada a que se produzcan unas situaciones concretas

que la propia Ley prevé y que, en gran medida, están vinculadas con el cumplimiento o no de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como, en algunos casos, con el cumplimiento de los plazos establecidos en la legislación de morosidad. No cabe duda que la técnica de la «condicionalidad», propia de momentos de crisis y de medidas de naturaleza coyuntural, ha calado profundamente en una normativa estructural, como es la LRSAL.

La condicionalidad, además, no solo consiste en la aplicación de una serie de normas en función de si se producen una o unas determinadas circunstancias, sino también en la excepción en la aplicación de otras si esas u otras circunstancias convergen. Por tanto, hay dos dimensiones de la condicionalidad: una negativa, que obliga a la aplicación de la norma; y otra positiva, que la exceptúa en su aplicación, siquiera sea temporalmente.

Se puede decir, simplificando algo las cosas, que la LRSAL acoge cuatro tipos de norma, que conviene diferenciar claramente en lo que afecta a la aplicabilidad de sus previsiones:

1. Normas que son directamente aplicables (por tanto, de vigencia inmediata).
2. Normas que difieren su aplicabilidad a una fecha determinada (por tanto, de aplicabilidad diferida; aunque pueden incorporar obligaciones para determinados actores institucionales, por ejemplo Comunidades Autónomas).
3. Normas que condicionan su aplicabilidad a la convergencia de distintos requisitos o elementos (por tanto, de vigencia plena, pero condicionada; esto es que solo se aplican si se produce la condición o que se difieren en su aplicación o incluso no se aplican si convergen esas condiciones).
4. Normas que combinan aplicabilidad diferida a una fecha determinada con elementos o requisitos que imponen una condicionalidad (por tanto, de aplicabilidad diferida y condicionada). Esa aplicabilidad diferida puede además estar condicionada no solo a una condición sino a varias, la mayor parte externas, pero también alguna internas (esto es, que requieren la adopción de determinados acuerdos por los órganos de gobierno para garantizar su aplicabilidad en una determinada entidad).

Este esquema conceptual que diferencia vigencia y aplicabilidad es muy importante para saber en cada caso los impactos inmediatos, mediatos o condicionados que puede tener esta Ley sobre las entidades locales. Los impactos (y esto es importante) se producirán tanto en el momento de aprobación de la Ley, en determinadas fechas concretas o en momentos ulteriores (la «condicionalidad» se puede proyectar *sine die* en el tiempo o tener una aplicabilidad momentánea, por ejemplo difiriendo determinados efectos a 30 de junio de 2015, como es el caso de las medidas políticas siempre que se cumpla la cadena de condicionalidades establecida).

Esta multiplicación de normas con efectos dispares hace francamente compleja la interpretación y alcance de esta Ley. Es más, la LRSAL tiene, por un lado, un fuerte componente de «Ley medida», en cuanto que incorpora una serie de normas cuyos efectos pretenden ser inmediatos (es decir, con proyección temporal limitada), pero junto a ellos se prevé asimismo un sistema o conjunto de normas con vocación más permanente, que persigue un «modelo» de sostenibilidad financiera de los entes locales que se proyecta en el tiempo o que tienen pretensión de estabilidad (más en la línea de lo que sería una «ley general»).

Por consiguiente, aunque una lectura precipitada o no atenta de la Ley no lo pueda percibir, la LRSAL es un marco normativo que tiene detrás un modelo, probablemente no pensado en sus inicios, sino construido a golpe de coyuntura y de cambios puntuales, así como de no pocas improvisaciones u ocurrencias, pero donde se imponen tres elementos de intensidad variables: a) Medidas de sostenibilidad financiera a corto, medio y largo plazo; b) Medidas instantáneas o rápidas en sus efectos de ahorro de gasto público; y c) Medidas (más diluidas) de racionalización o de configuración institucional de un nuevo modelo (mucho más incierto en sus resultados). Lo que ciertamente puede resultar criticable es que no se diseccionaran tales medidas en normas distintas; esto es, que las «normas de sostenibilidad» se hubieran incorporado en una Ley *ad hoc* o en la propia Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (por ejemplo, el contenido adicional de los planes económico-financieros); que las «normas medida» se plantearan en una norma coyuntural de tales características; y que, en fin, las estructurales, estas sí, se incluyeran en sus respectivas Leyes de soporte (LBRL y LHL). Hubiese resultado un conjunto normativo más coherente y menos contradictorio. Pero ya no tiene arreglo.

2. PROBLEMAS DE TRANSITORIEDAD EN LA APLICACIÓN DE LA LRSAL

Tal vez una de las cuestiones peor tratadas en la LRSAL es la derivada de los problemas de transitoriedad que lleva aparejada la implantación de una norma de estas características. No cabe olvidar, en efecto, que la Ley implica en cierto modo un cambio de modelo en el nivel local de gobierno, que deja atrás una configuración fuerte (al menos formalmente) de la autonomía local, para pasar a configurar un modelo de «administración local» o de prestación de servicios, con un recorte más o menos evidente de los poderes propios, sobre todo de los municipios; es decir, las competencias municipales (no así las de las Diputaciones provinciales) se ven reducidas (al menos en la voluntad del legislador). Y ello tiene serias implicaciones a corto y medio plazo.

Por tanto, pretender pasar de un modelo en el que, junto a las competencias propias, existían las actividades complementarias (que no eran, pese a lo dicho, competencias «impropias»), así como una generosa cláusula de competencias

municipales de carácter general o universal, a otro en el que se perseguía (con más voluntad que acierto) competencias municipales propias (no así las provinciales) tasadas y cerradas por el propio legislador básico estatal, con la consiguiente erosión (que al fin y a la postre no se conseguirá, tal como ya se ha dicho) de las competencias propias municipales asignadas por la legislación sectorial de las respectivas Comunidades Autónomas, es una operación no solo compleja, sino más bien imposible. Prueba evidente es, según se indicaba, que el propio Ministerio ha terminado por reconocer la evidencia: el legislador sectorial estatal o autonómico puede atribuir (realmente es el único que puede hacerlo) competencias propias a los municipios.

En efecto, la ingenua pretensión de la LRSAL, al menos en el ámbito competencial, es clarificar las competencias locales haciendo tabla rasa de lo que ha sido el funcionamiento de las administraciones locales en España durante más de treinta años. Y, ciertamente, por mucho que se empeñe el legislador, no se puede inaugurar la administración local con cada nuevo texto normativo. En el plano competencial, en su lectura inicial, la transitoriedad implicaba entre otras cosas no solo una frontal colisión entre norma básica y Estatutos de Autonomía, sino algo más práctico: ¿qué ocurría con la innumerable legislación sectorial de las Comunidades Autónomas que ha venido atribuyendo competencias a los municipios en materias que actualmente están extramuros del listado de materias previsto en el art. 25.2 LBRL? Problema no menor afortunadamente ya resuelto, aunque la Nota del MHAP de 4 de marzo no deje de estar exenta de cierta ambigüedad. No cabía, por tanto, recurrir al fácil expediente de que tales «competencias» ya no eran propias de los municipios, pues esta lectura olvidaba, aparte de los presupuestos básicos del sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas previstos en nuestro ordenamiento constitucional, otra cuestión más elemental: el art. 25.2 LBRL, como ha reiterado la jurisprudencia constitucional, no atribuye competencias a los municipios, sino que establece «principios competenciales» o más exactamente «materias» sobre las que el legislador sectorial estatal o autonómico llevarán a cabo esa atribución de competencias. Es, por tanto, el mínimo de autonomía municipal que, «en todo caso», esa legislación sectorial debe respetar cuando regule la correspondiente materia.

No cabe, por consiguiente, acudir al fácil expediente de que la LRSAL ha «reducido» las competencias municipales y, por tanto, ha desplazado la legislación sectorial autonómica que atribuye competencias propias a los municipios en diferentes materias. Las consecuencias de una operación de este tipo no se midieron convenientemente en algunas lecturas precipitadas de la Ley, pues serían sencillamente letales, aparte de afectar a la seguridad jurídica y a la propia continuidad en la prestación de los servicios públicos.

Si esta lectura anterior es correcta, como parece que lo es ya incluso oficialmente, no cabe duda que «contaminaría» otras pretensiones de la LRSAL, que anudan sus efectos al acotamiento competencial del art. 25 o 25.2 LBRL. Son los casos, por ejemplo, de la disposición adicional novena de la LRSAL (Convenios) o de la disposición transitoria undécima (Mancomunidades), sin plantearnos ahora cómo incidiría esa interpretación sobre una competencia tan típicamente autonómica (y con legislación sectorial en todas las Comunidades Autónomas) como es la de servicios sociales: ¿se desactivaría el alcance de la disposición transitoria segunda de la LRSAL?

Ciertamente que ha habido (o se ha pretendido) un repliegue competencial es algo que no se puede negar. La supresión del art. 28 de la LBRL ha conllevado que aquellas actividades complementarias que finalmente no se han alojado en el art. 25.2 (como es el caso de la cultura) hayan quedado fuera del paraguas de las competencias propias y, por tanto, dentro del evanescente concepto de «competencias distintas de las propias». Pero esa caracterización no debe implicar la entrada en juego del art. 7.4 LBRL siempre y en todo caso, cuyos contornos están precisados en la propia norma (cuando se habla de «nuevas competencias»), pues en caso contrario nos veríamos conducidos a una auténtica multiplicación gratuita de expedientes acreditativos de «competencias distintas de las propias» con consultas cruzadas a las Administraciones titulares de la competencia en cuestión (¿cuáles son estas y bajo qué criterios van a decidir si una competencia está duplicada o no?; ¿no especifica la propia norma que duplicidad solo existe cuando se da una «ejecución simultánea del mismo servicio público» por dos Administraciones?) o de quienes ostenten la tutela financiera. Esta, no obstante, es la interpretación de la FEMP y, asimismo, la del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. No parece razonable. El inicio del procedimiento del art. 7.4 LBRL debe impulsarse solo para las «nuevas competencias»; esto es, para el incremento de la propia cartera de servicios municipales (o locales) con una nueva actividad que no encaje dentro del paraguas de las competencias propias o de las delegadas.

La transitoriedad en el ámbito competencial se manifiesta asimismo en aquellas materias que son susceptibles de ser «transferidas» de los municipios a las Comunidades Autónomas, en una operación de complejo alcance constitucional (¿desde cuándo las leyes de bases son normas atributivas de competencias que se superponen sobre las propias previsiones estatutarias?). No ha pensado en exceso el legislador el envenenado proceso en el que se mete al pretender «transferir» las competencias (esto es, los servicios) en materias tan sensibles como servicios sociales, salud o educación. Menos aún se ha pensado en los «costes de transacción» que esta operación implica. No se trata de «traspasar servicios» del Estado a las Comunidades Autónomas, sino de iniciar un proceso de mucha más

complejidad e incierto alcance: traspasar servicios de miles de municipios (y también de Diputaciones provinciales) a las Comunidades Autónomas, lo que implica necesariamente el traspaso de instalaciones, medios financieros y, sobre todo, personal (que en el caso de los servicios sociales puede cuantificarse en varios miles de efectivos, con los innumerables y complejos problemas que ello acarrea). ¿Se imaginan un proceso de miles de Comisiones Mixtas de Traspasos acordando qué personal se traspasa, qué medios y qué recursos? Quien pretenda extraer de esta operación ahorro alguno, o es un ingenuo o desconoce de forma supina cómo funcionan los traspasos de personal entre Administraciones Públicas. Esa operación «transitoria», además, no ha previsto ni una sola norma de traspasos de personal, por lo que las incertidumbres e incógnitas se agolpan por doquier. Lo mismo puede decirse, aunque con otros matices, en las «transferencias» de las competencias de salud y educación. En las primeras (salud) el diseño legal es a todas luces equivocado (cinco años para realizar el veinte por ciento cada año) y no establece criterio alguno para su aplicación: ¿Cómo y quién elige qué centros se escalonan anualmente para ser «transferidos»? En las segundas (educación) se reconoce, por un lado, la competencia municipal, para inmediatamente (a través de una disposición adicional decimosexta de la LRSAL) decir lo contrario. El legislador se enmienda a sí mismo.

Pero los innumerables problemas de transitoriedad no acaban ahí. Se proyectan también en la aplicabilidad de las medidas de política institucional y su pretendida efectividad a partir de la entrada en vigor de la LRSAL (arts. 75 bis, ter y 104 bis LBRL), sin reparar en las excepciones que se plantean en la compleja disposición transitoria décima de la LRSAL y en los correspondientes acuerdos que los órganos de gobierno deben adoptar para llevar a cabo estas medidas. Esto ya ha dado lugar a una reforma de la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 (a través del Real Decreto-Ley 1/2014) y a la emisión de una (discutible) Nota del Ministerio interpretando cómo se deben aplicar esas normas.

La transitoriedad de la aplicación de la Ley se vehicula asimismo en aquellas normas que tienen un fuerte carácter de medidas, volcadas principalmente para la obtención de efectos más o menos inmediatos (como es el caso de la disposición adicional novena de la LRSAL o las normas relativas a mancomunidades y consorcios). De ellas se pretende obtener un resultado a corto/medio plazo, esto es, de forma más o menos inmediata, pero está por ver qué ocurrirá si algunos (o muchos) de estos mandatos no se cumplen o se cumplen de manera liviana.

Pero luego hay otras normas con proyección transitoria a medio plazo, puesto que incorporan un conjunto de medidas cuya aplicación efectiva está cargada de incertidumbres en cuanto a su alcance. Algunas parecen más o menos

inmediatas (aunque tienen vocación de estabilidad), como son los contenidos de los planes económico-financieros (art. 116 bis LBRL), otras plantean un sin-fín de incógnitas sobre su alcance (como es el caso del «coste efectivo» de los servicios públicos locales, art. 116 ter LBRL) y, en fin, las hay cuyo contenido aplicativo está plagado de sombras en cuanto a su efectividad (gestión integrada o compartida de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes).

La transitoriedad es uno de los grandes problemas de esta Ley. Sobre todo un problema aplicativo, pues el modelo que pretende instaurar rompe diametralmente con el modelo previamente existente, mientras que la convivencia entre ambos es una necesidad objetiva que las normas no han previsto de forma apropiada. Y ello genera interpretaciones que podemos calificar como desmesuradas, así como múltiples equívocos y errores que pueden tener consecuencias serias. Por eso es necesario, tal como se viene diciendo, una interpretación cabal, razonable, prudente y apropiada de este nuevo complejo normativo que, aunque introduce grandes novedades en el modelo anterior existente, debe convivir necesariamente con este, pues no en vano muchas de las previsiones (y principios) del modelo de gobierno local de la década de los ochenta siguen plenamente vigentes. Por consiguiente, la interpretación que se haga debe partir de esos presupuestos.

3. OBJETIVOS DE LA LRSAL

La Ley se enuncia como de «racionalización» y de «sostenibilidad» de la administración local. El enunciado no es neutro e identifica precisamente cuál es su contenido e intencionalidad de la Ley aprobada. Ahora bien, como se viene insistiendo, la Ley ha dejado en un segundo plano su dimensión «racionalizadora» y ha apostado finalmente por la nota de la «sostenibilidad». Tal como se ha dicho, el dictamen del Consejo de Estado marcó un antes y un después en este giro copernicano. Se siguen manteniendo, eso sí, aspectos racionalizadores, pero muy descafeinados a lo largo del proceso de discusión parlamentaria del proyecto de ley.

La concepción de «gobierno local», impulsada a través de la reforma de la LBRL que llevó a cabo la Ley 57/2003, se diluye diez años después en un retorno a la noción de «administración local», lo cual tendrá consecuencias no solo semánticas sino en lo que afecta al papel secundario institucional, que se le pretende reservar esencialmente al municipio en ese sistema local de gobierno. El principio de autonomía local (citado tangencialmente en el preámbulo) y la Carta Europea de Autonomía Local (no citada expresamente) prácticamente se ignoran en todo el texto, puesto que queda relegado por el protagonismo principio de sostenibilidad.

Lo relevante es, en efecto, la apuesta decidida por la «racionalización» y la «sostenibilidad», proyectados ambos principios sobre los entes locales. Pero, conforme ha ido avanzando la elaboración y tramitación del proyecto de ley, la idea de «racionalización» ha ido adquiriendo cada vez un papel más secundario (o, al menos, más difuso), mientras que el protagonismo de la Ley se ha ido inclinando decididamente hacia la «sostenibilidad» (o, mejor dicho, a la garantía del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como en menor medida a los objetivos de cumplimiento de los plazos de la deuda comercial del sector público, incorporados estos últimos al calor de la aprobación de la Ley Orgánica de control de la deuda comercial del sector público).

No es casual que el propio preámbulo de la ley se inicie con una referencia explícita al art. 135 CE y, más concretamente, a la estabilidad presupuestaria. A lo largo del texto de la LRSAL, la locución «estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» se reitera decenas de veces, pudiéndose afirmar que son pocos los artículos o disposiciones adicionales, transitorias o finales, donde no aparece una referencia directa o indirecta al cumplimiento de tales objetivos. El contexto manda, pero tal vez resulte algo exagerado la obsesión reiterada de incidir una y otra vez sobre este punto.

Pero a pesar de esa insistente reiteración, se echa de menos un tratamiento específico en el preámbulo de la idea de sostenibilidad financiera que, como se viene afirmando, inspira buena parte de los mandatos y medidas contenidas en esta Ley. Sin ella no se entienden cambios radicales del régimen institucional local vigente que pueden afectar incluso a los cimientos conceptuales del modelo de gobierno local hasta ahora vigente. Por ejemplo, el relajamiento de la exigencia de mayoría absoluta por una mayoría simple para decidir una cuestión existencial como es la propuesta de fusión de un municipio, modificando de forma torpe el art. 47.2 LBRL. Lo mismo cabe decir de la regulación «excepcional» del traslado de decisiones políticas transcendentales en materia económico financiera del Pleno a la Junta de Gobierno, prevista en la disposición adicional decimosexta. Posiblemente estas excepciones acarreen una cadena de impugnaciones por vulneración del derecho de acceso en condiciones de igualdad al ejercicio de cargos públicos representativos locales, al sacrificar sin justificación objetiva ni razonable el derecho de enmienda de tales cargos públicos o por trasladar, aunque sea excepcionalmente, materias típicas de la decisión del órgano plenario a una estructura de carácter ejecutiva. La jurisdicción contenciosa y el Tribunal Constitucional sentarán criterio, pero no es muy razonable que, por cuestiones contingentes (algunos municipios no aprueban los presupuestos o los planes de contenido financiero, con perjuicio para estas entidades), se lleve a cabo una modificación de tanta intensidad y calado.

La autonomía municipal está, como se ha dicho, prácticamente ausente, en su lugar se ha colado de rondón en la normativa local el principio de estabilidad presupuestaria, pero sobre todo la «sostenibilidad financiera». Bien es cierto que la «suficiencia financiera» de las entidades locales es un principio constitucional (art. 142 CE), pero puede ser discutible que se subordine la propia autonomía local al cumplimiento de una serie de objetivos, que con mayor o menor alcance, no dejan de ser de carácter contingente o coyuntural. La subordinación del poder político local (las competencias municipales o el sistema institucional local) al cumplimiento de tales objetivos es tal que si no se cumplen coyunturalmente un ayuntamiento puede ver cercenada (al menos potencialmente) su cartera de servicios y, por tanto, los ciudadanos observar cómo en ese municipio no se prestan determinadas actividades públicas (al menos mientras no se cumplan tales objetivos, lo que no deja de plantear un problema adicional: ¿pueden existir carteras de servicios municipales variables en función del cumplimiento o no de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?).

No es extraño, por consiguiente, que la LRSAL esté plagada de referencias a lo largo y ancho de su contenido al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que buena parte de la aplicación de sus medidas se condicione precisamente hacia ese dato. El contexto del momento de arranque de ese proceso, tal como se decía, obliga. El preámbulo de la Ley se inicia, precisamente, con la invocación del art. 135 de la Constitución (no con los arts. 137, 140 o 142), lo cual es en sí mismo muy indicativo.

La LRSAL tiene, como se expresa en el preámbulo, cuatro objetivos básicos, que conviene recordar en estos momentos. A saber:

- Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones Públicas.
- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local, de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
- Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

No es momento de detenerse en el análisis de tales objetivos, pero sí que puede afirmarse que fueron enunciados en los primeros borradores del ALRSAL y como tal se han mantenido sin cambios apreciables, aunque el texto de la norma ha sufrido importantes modificaciones. En otras palabras, la definición de tales objetivos sirve poco como parámetro interpretativo del contenido del texto finalmente aprobado por las Cortes Generales.

Tal vez de los objetivos marcados el de clarificar las competencias locales (realmente municipales) sea el que se ha mantenido en sus propios términos y, con algunos matices, en los enunciados de la Ley. Sin embargo esa pretensión de la Ley ha fallado por completo. El objetivo de racionalización, tal como se viene insistiendo, se ha descafeinado bastante, pues el pretendido fortalecimiento de las Diputaciones provinciales ha quedado muy difuminado y pendiente de innumerables incógnitas, así como de un escenario de incertidumbre que no se puede orillar. Sí que la Ley ha apostado por una mayor garantía del control financiero y presupuestario más riguroso, pero sobre todo, tal como venimos insistiendo, en clave de sostenibilidad financiera. El papel de la Intervención local ha adquirido una centralidad que no puede subestimarse bajo ningún punto de vista, con problemas adicionales (al menos hipotéticos) que se pueden plantear en sus relaciones con los equipos de gobierno. Hubiese sido conveniente, tal como se ha dicho, que este objetivo se reformulara por completo. Y, en fin, el intento de favorecer la iniciativa económica privada ha quedado abierto y hasta cierto punto puede transformarse en un pío deseo, puesto que el preámbulo solo se refiere a esta materia cuando trata de la liberalización de servicios y actividades. Nada más.

V. FINAL

La Ley, en cualquier caso, es un texto de indudable complejidad en su trazado y de muy difícil articulación en la práctica. En verdad, se ha configurado un modelo de «racionalización y sostenibilidad» que descansa para su éxito institucional sobre la convergencia o alineamiento de cinco actores institucionales, lo cual configura un sistema cuyo funcionamiento armónico es prácticamente imposible. Para que la LRSAL funcione a pleno rendimiento requiere, en efecto, la convergencia y el alineamiento de los siguientes actores institucionales, que «se la deben tomar en serio»: municipios, diputaciones provinciales y entes equivalentes, Comunidades Autónomas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas e Interventores locales (al margen de los Secretarios, que tienen un papel más adjetivo o instrumental en este proceso de implantación de la Ley).

No hace falta ser particularmente incisivos para darse cuenta que un modelo que requiere para su funcionamiento pleno la suma de estos cinco actores institucionales tendrá serias dificultades de ser efectivo. Los municipios es posible que deban asumir, con mayor o menor agrado, algunas de las previsiones de la LRSAL, en cuanto que son los destinatarios principales de las mismas, pero aun así los equipos de gobierno intentarán sortear de cualquier modo y manera (con el permiso de la Intervención) las aplicaciones traumáticas derivadas de este texto, más aún cuando las elecciones municipales están a la vuelta de la esquina. Las Diputaciones provinciales si quieren reforzar su papel institucional en los

términos establecidos en la Ley, deberán adoptar un papel «activo» en el ejercicio de sus competencias transversales, que son las realmente nuevas (seguimiento del coste efectivo, coordinación de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes y atribuciones relacionadas con la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros municipales). Y con toda seguridad habrá Diputaciones provinciales que se lo tomen en serio y otras que simplemente no asuman ese nuevo rol. En algunas Comunidades Autónomas (como es el caso de Aragón y Cataluña) el papel de las comarcas puede ser central. Y de las «entidades equivalentes» no cabe esperar grandes impulsos a este tema, menos aún de las Comunidades Autónomas de ámbito exclusivamente provincial, que ven esta encomienda como una «carga lejana y distante» al ejercicio de sus funciones principales.

Tampoco las Comunidades Autónomas, cuyo papel en el desarrollo de esta Ley es absolutamente capital (al menos en lo que concierne a las competencias municipales y a su futuro deslinde, así como aquellas que tienen relación con el ejercicio de las funciones derivadas de la Administración que ejerce la tutela financiera), parecen mostrar ningún entusiasmo en la aplicabilidad de las medidas que tienen asignadas a lo largo y ancho del texto de la LRSAL. Probablemente, las Comunidades Autónomas muestren algunas objeciones serias a la asunción de las competencias en materia de servicios sociales, salud y educación, salvo que el nuevo modelo de financiación autonómica les compense suficientemente por ello. Pero ni aun así el tema será pacífico. La «transferencia» de los servicios sociales puede ser más que un reto una catástrofe en términos de gestión y de pretendido ahorro (los costes pueden dispararse). Tal vez la prudencia y la sensatez imperen y este proceso se quede en nada, pues si no sus consecuencias serán negativas, salvo que las Comunidades Autónomas procedan en serio a asumir la necesidad de evaluar el sistema de prestación y elaborar un plan de reestructuración, que necesariamente deberá conllevar traspasos de personal (cuando no despidos) y un nuevo sistema de gestión. No vale, en ningún caso, decir que se «delegarán» esas competencias (la prestación de esos servicios) en los municipios. Para este viaje no creo que hubiesen sido necesarias tales alforjas.

Además, las Comunidades Autónomas deberían redefinir su legislación sectorial y tendrían que hacer efectivas las previsiones de los apdos. 3, 4 y 5 del art. 25.2 LBRL, en el sentido de garantizar la suficiencia financiera de los municipios a la hora de atribuir las competencias que tan graciosamente (y sin ningún tipo de previsión económica) se han incorporado a lo largo y ancho de la legislación sectorial. Pero esta función a corto plazo –sobre todo dada la precaria situación financiera de la mayor parte de las Comunidades Autónomas– no se espera ninguna concreción. También tienen las Comunidades Autónomas encomiendas importantes en materia de competencias delegadas y de convenios, pues una

atenta lectura del art. 57 bis LBRL así lo confirma, además algunas de ellas a corto plazo (cláusulas de garantía del pago de competencias delegadas en aquellos convenios o acuerdos que se prorroguen).

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al menos de momento, es un actor institucional que con toda probabilidad se «tomará en serio» los mandatos de esta Ley. Y cabe presumir que se intentará que su aplicación sea lo «más ortodoxa» posible, al menos en todo lo que afecta a la sostenibilidad financiera del modelo. No cabe duda que la línea de contacto entre MHAP e Intervención Local se ve reforzada en la LRSAL, pero también en el desarrollo futuro de la misma (ver, por ejemplo, el art. 213 TRLHL y la importante normativa que en esta materia está en trámite de aprobación por parte del Ministerio, donde se definirá claramente el papel y el estatuto de derechos y deberes de los órganos de gestión económico-financiera municipales: la centralización de las competencias de habilitados nacionales tiene aquí una de sus máximas expresiones). La clave de funcionamiento de esta Ley, por lo menos en algunos aspectos sustantivos, depende en gran medida de la actitud del MHAP y de su capacidad para incidir directa o indirectamente sobre el ejercicio de la actividad por parte de la Intervención Local. La definición de los criterios de cálculo del coste efectivo, la posición frente al contenido de los planes económico-financieros, así como, en su caso, la decisión sobre la gestión integrada o compartida de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes prestados a un coste estándar superior, son atribuciones en las que el Ministerio tiene un papel estelar. Por consiguiente, la aplicabilidad de esta Ley dependerá en gran medida de este actor institucional.

Pero también sin duda la Intervención Local juega un papel relevante en la gestión del modelo. Está por ver de qué manera incidirá ese papel en el complejo equilibrio entre decisiones de la Política Local y control económico-financiero. A la Intervención Local se le sitúa en el marco de un sistema de gobierno local con funciones que pueden obstruir, dificultar o impedir el desarrollo de determinadas políticas públicas adoptadas bajo criterios de legitimidad democrática. Aunque ha quedado meridianamente claro que sus funciones no se dirigen al terreno de la «oportunidad política», sino de la «legalidad», no es menos cierto que en muchos casos esa frontera es muy difusa. Se advierten o se intuyen, con total seguridad en muchos casos, tensiones muy fuertes entre la Política (Alcalde) y la Intervención municipal. A la Intervención se le ha dotado de armas adicionales (la modificación del art. 218 LHL va en esta dirección), pero la línea política debe justificar objetivamente sus decisiones en el caso de reparo por parte de la Intervención (Informe de discrepancias). Aquí es clave la prudencia y el sentido común en la interpretación y aplicación de las normas (también por la política), así como, en su caso, el papel que adopte la Administración de tu-

tela financiera. En cualquier caso, cualquier acuerdo o resolución que se adopte existiendo un reparo previo debería estar justificado en un informe que avale la viabilidad de esa medida. La remisión en última instancia al Tribunal de Cuentas de todos los reparos emitidos en el año es una advertencia demasiado gruesa para no adoptar medidas de prudencia institucional que sean adecuadas a los fines que se persiguen. Dependiendo del contexto y también de las personas, la convivencia entre Política e Intervención puede ser compleja en los años venideros. Esperemos que no sea así, por el bien de todos y de las propias instituciones locales.

En estas coordenadas expuestas, la aplicación íntegra y efectiva de la LRSAL será francamente difícil de llevarse a la práctica. La conjunción plena (entendida como alineamiento pleno y convergencia) de los cinco actores institucionales no resultará fácil. Más bien se torna un objetivo inalcanzable. En todo caso, el momento aplicativo nos irá descubriendo hasta qué punto esta compleja arquitectura normativa de la Ley va caminando en una dirección u otra. Sea cual fuere el camino que adopte, sí se puede afirmar que el sistema de gobierno local que hemos conocido desde la entrada en vigor de la LBRL de 1985 ha iniciado un proceso de mutación que será más o menos intenso en función de una serie de variables e incertidumbres que difícilmente pueden preverse en estos momentos. La pretendida eficiencia y la búsqueda de la sostenibilidad financiera son los ejes del nuevo modelo, en el que los presupuestos de autonomía local (autogobierno), calidad democrática y prestación de servicios a la ciudadanía han pasado definitivamente a un segundo plano. Dentro de unos años veremos las consecuencias.

VI. BIBLOGRAFÍA

- BERMEJO LATRE, J.L.: «Cuestiones ausentes en la propuesta de reforma del régimen local», *Diario del Derecho Municipal*, Iustel.
- CASTILLO BLANCO, FA.: «Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», *Diario de Derecho Municipal*, Iustel (enero de 2014).
- Cómo reformar las Administraciones territoriales*, Libro Marrón, Círculo de Empresarios, Madrid, 2011.
- Cuadernos de Derecho Local*, 29 (número monográfico: *Reforma del Estado y Gobiernos Locales*), Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012.
- DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. (coord.): *La planta del gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.
- ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K.: «Crisis fiscal y empleo público en España: algunos datos para la reflexión», *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XIII, Zaragoza, 2011.

- Elementos para un Debate sobre la reforma de institucional de la planta local en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012, www.gobiernolocal.org
- El Libro Verde de los Gobiernos Locales intermedios en España*; Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.
- EMBED IRUJO, A.: *La Constitucionalización de la crisis económica*, IUSTEL, 2012.
- «El proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local» (conferencia), EUDEL-IVAP, Bilbao, noviembre de 2013.
- FLORES DOMÍNGUEZ: «El proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: novedades en la versión definitivamente aprobada», *Diario de Derecho Municipal*, Iustel.
- FONT I LLOVET, T. / GALÁN GALÁN, A.: «Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?», *Anuario del Gobierno Local. 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local / Institut de Dret Públic, Barcelona (2012).
- FORCADELL I ESTELLER, X. / SABATÉ VIDAL, J.M.: *La Reforma Local 1, Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Diputació de Barcelona, 2013.
- GALÁN GALÁN, A.: *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.
- GONZALEZ POMAR, J. / GARCÉS SANAGUSTÍN, M. / ELORRIAGA PISARIK, G.: *Por un Estado autonómico, nacional y viable*, FAES, Madrid, 2010.
- Guía práctica sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, febrero 2014, www.gobiernolocal.org
- Informe sobre Federalismo Fiscal*, 11, Instituto de Economía de Barcelona, Barcelona (2012).
- Informe sobre Federalismo Fiscal. La reforma local*, 13, Instituto de Economía de Barcelona, Barcelona (2013).
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Las instituciones locales en tiempo de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales», *El Cronista*, 21 (mayo de 2011).
- «La reforma local: competencias municipales y papel de las diputaciones. Primeras impresiones», *Diario del Derecho Municipal* (4 de julio de 2012), Iustel.
 - «Reforma o deconstrucción del gobierno local en España», *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, junio 2013.
 - «El proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: novedades más relevantes en relación con los borradores del ALRSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados», *Diario de Derecho Municipal*, Iustel (noviembre de 2013).
- «La urgente reforma del Sector Público», *El Cronista*, 31, Sociedad de Estudios de Derecho Administrativo (octubre de 2012).
- Libro Blanco para la reforma del gobierno local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.
- LONGO, F.: «L'Administració pública entre el retall i la reforma», *Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol* (mayo de 2011).

- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L.: «Los sistemas locales del bienestar ante el proyecto de ley de racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local», *Diario de Derecho Municipal*, Iustel (2013).
- MERINO ESTRADA, V. / RIVERO ORTEGA, R.: «La reforma del régimen local. Nuevos enfoques en el sistema competencial local», *Revista de Estudios Locales*, 152 (monográfico). *Monográfico sobre La Reforma Local*, Federació de Municipis de Catalunya, diciembre de 2013.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 2012
- «Ocho mil millones de euros de ahorro: la compleja reforma de la administración local», *Diario de Derecho Municipal*, Iustel (mayo de 2013).
- NIETO, A. / ORDUÑA REBOLLO, E. / SALVADOR CRESPO, M.: *El bicentenario de las Diputaciones provinciales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.
- ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y provincias*, CEPCC, Madrid, 2003.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.
- SALVADOR CRESPO, M.: *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2007.
- SERRANO PASCUAL, A.: «El empleo público en el anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: igualdad de oportunidades, mérito y capacidad, y corrupción», *Cuadernos de Derecho Local*, 32.
- SIMÓN YARZA, F.: «La reestructuración del mapa local: el papel de las provincias (del «coste estándar» al «coste efectivo»)», *Cuadernos de Derecho Local*, 33.
- VELASCO CABALLERO, F.: «La planta local en España: criterios para la toma de decisiones», *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Marcial Pons / UAM, Madrid (2011).
- «Duplicidades funcionales de comunidades autónomas y entidades locales», *Anuario de Derecho Municipal. 2011*, Marcial Pons / UAM, Madrid (2012).
 - «Sobre el anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y por tanto arbitraria» (www.idluam.org).
 - «Sobre la aplicación de la LRSAL en el País Vasco. El alcance de las cláusulas de excepción», IDL / UAM, febrero de 2014 (www.idluam.org).
- ZAFRA VÍCTOR, M.: «La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función» (I, II y III), *Diario de Derecho Municipal*, Iustel (octubre de 2012).