

CAPÍTULO I

Autonomía local y competencias locales diez años después de la LRSAL

Ricardo Rivero Ortega

Catedrático de Derecho Administrativo.

Universidad de Salamanca

SUMARIO. 1. La autonomía local, la crisis económica y la reforma de 2013. 2. Controversia doctrinal y litigiosidad constitucional de la LRSAL. 3. Un ejemplo claro de efectividad limitada: ¿obedécese, pero no se cumple? 4. Y, de repente, ATHENEA. 5. Conclusión: apenas cambios en la autonomía o las competencias. 6. Bibliografía.

1. La autonomía local, la crisis económica y la reforma de 2013

El autogobierno local está vinculado al modo de vida español y europeo hace siglos. La autonomía municipal forma parte de nuestra tradición institucional, de la cultura cívica y de la idea democrática desde la Antigua Grecia. El reconocimiento de un ámbito de intervención propio de los entes locales ha sido además a lo largo del tiempo un factor de calidad vital, de garantía de prestaciones básicas del bienestar (Rivero Ysern, 2014a; Sosa Wagner, 2014).

Esto ya era así en la Edad Media, cuando los municipios abastecían productos de primera necesidad y decidían en concejo abierto (Sánchez-Albornoz, 2014). Desde el siglo XIX, con la Constitución de Cádiz, los Gobiernos locales experimentaron vaivenes entre modelos marcados por mayor autonomía o centralización. Tras la Dictadura y a partir de la Constitución de 1978, el principio de autonomía local y la elección de alcaldes y concejales se asentó hasta nuestro tiempo, cuando nadie discutiría su contribución a la democracia y el bienestar. La aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local en 1985 supuso en este sentido un hito fundamental para la consolidación democrática en España (Rivero Ysern, 2014a; Embid Irujo, 1981).

En los años posteriores a la aprobación de la Ley de Bases de 1985 se ponderaron distintos borradores de anteproyecto de reforma de la legislación local, pero ninguno tuvo apenas incidencia, salvo el aprobado en 1999 tras el llamado Pacto Local (Rodríguez-Arana Muñoz, 1999). Algunas de sus medidas son destacables, como el llamado “conflicto en defensa de la autonomía local” (García Roca, 1998). Hasta finales del siglo XX, entonces, el paradigma fue la ampliación de las capacidades y los mecanismos de intervención de los Gobiernos locales, sin duda (AEPDA, 2007).

El siglo XXI se inició en nuestro país con gran pujanza económica. El PIB acumulaba crecimientos superiores al 3 %, sostenidos en el tiempo por mor de la burbuja inmobiliaria, un fenómeno que favoreció sobremanera las haciendas locales. Aquellos ingresos extraordinarios de las licencias urbanísticas alimentaron todo tipo de inversiones y gastos en políticas públicas distantes de los servicios mínimos obligatorios. La euforia intervencionista se proyectó sobre obras y servicios de todo tipo, multiplicándose los entes instrumentales del sector público local, así como las plantillas de personal al servicio de las corporaciones (Montoya Martín, 2006).

Todo esto cambiaría tras la gran crisis financiera de 2008, aunque sus peores efectos se proyectaron en los años 2011 y 2012. Hasta entonces, la proximidad de unas elecciones locales encubrió el descenso brusco de ingresos y la insostenibilidad de ciertas políticas que se habían financiado antes (Embido Irujo, 2012). Los efectos de esta crisis sobre el derecho administrativo (Jordano Fraga, 2016) y sobre las políticas locales fueron múltiples. Los expertos ya lo habían avanzado en su análisis hacendístico, con datos abrumadores (Rivero Ysern, 2014b; Portillo y Merino, 2012), pero el desencadenante fue el endeudamiento que disparó la prima de riesgo española, con el riesgo subsiguiente para la unión monetaria europea.

Las instituciones europeas exigieron medidas efectivas para frenar tal tendencia. No olvidemos que en septiembre de 2011 se reformó la Constitución para incorporar la regla de gasto. En 2012 tiene lugar la intervención parcial de España (el rescate financiero). Otros países de la Unión Europea se vieron sometidos por mor de los acuerdos con la Troika a la aplicación de reformas administrativas, acciones que también afectaron a los entes locales. Es el caso de Grecia o Portugal, tan próximo, cuyas medidas fueron drásticas (Rivero Ortega, 2015b). España estuvo cerca de tener que aplicar reformas mucho más radicales de no haber acotado su rescate financiero, pero hubo de comprometer también cambios para evitar la escalada de la prima de riesgo y la insostenibilidad de la deuda, ajustes administrativos explicados

en el Programa Nacional de Reformas de 2012 y el Informe CORA, sobre la reforma de las Administraciones públicas.

El Programa Nacional de Reformas para España (2012) enfatizaba el objetivo de eliminación de duplicidades y la clarificación de competencias de las Administraciones públicas: “Entre las medidas a adoptar en el año 2012 se encuentran la delimitación de las competencias de la Administración local, y una mayor garantía de la sostenibilidad de su financiación. [...] Las entidades locales han asumido a lo largo del tiempo competencias más allá de las establecidas en su normativa reguladora, lo que ha supuesto cargas presupuestarias muy elevadas, sin que estuviera garantizada adecuadamente su financiación. Adicionalmente, el cuadro competencial actual resulta indefinido y confuso, y no garantiza la inexistencia de duplicidades”.

El Informe CORA también fue clave para comprender las nuevas leyes administrativas del ajuste; dedica pocos párrafos a la Administración local, pero sus contenidos son reveladores y explicativos de los propósitos de la Ley de 2012: “Con el anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local se clarifican las competencias municipales para evitar duplicidades y se limita el ejercicio de ‘competencias impropias’ a criterios de eficiencia, lo que supondrá un ahorro de al menos 7.129 millones de euros en el período 2013-2015. Las medidas previstas son: Se clarifican por primera vez las competencias municipales por ley, eliminando duplicidades y competencias impropias, para ajustar la Administración local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; se establece un período transitorio de cinco años para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad y educación, que serán exclusivas de las Comunidades Autónomas, con la consiguiente reordenación de la financiación correspondiente; las mancomunidades y entidades locales menores que no presenten sus cuentas en el plazo de tres meses se disolverán; se refuerza el papel de los interventores municipales como funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional; se favorece la iniciativa económica al limitar el uso de las autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica; el sueldo de los miembros de las corporaciones locales se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado según la población del municipio y limitado al de Secretario de Estado; se reduce el número de personal eventual y de cargos públicos con dedicación exclusiva en función de la población del municipio” (CORA, 2013).

Antes del ajuste, el Gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero ensayó una estrategia alternativa de reactivación de la economía mediante la inyección de recursos para obras y servicios a las corporaciones

locales. Durante aquellos meses se derivaron a los entes locales 8000 y 7000 millones de euros (los planes E), para reactivar la economía con una estrategia pensada para una crisis “corta” (Bellod Redondo, 2015). El efecto de esta transferencia de recursos, que no podían usarse para financiar compromisos anteriores, fue la multiplicación de nuevos proyectos sin poder asumir las facturas de otros ya ejecutados. Los análisis de la situación económica de los entes locales estimaron alrededor de 8000 millones de euros en facturas en los cajones (Merino y Rivero, 2012).

Tras las elecciones municipales de 2011, comenzó el ajuste que llevó a la rescisión de decenas de miles de contratos y otros recortes de gasto. Las repercusiones sobre las competencias y los servicios fueron múltiples (García Rubio, 2015b). Fue necesario en muchos casos hacer de la necesidad virtud (Merino y Rivero, 2011), y muchas de las medidas agudizaron la crisis económica, incrementando las cifras del desempleo por la reducción de las inversiones y el agotamiento de los recursos movilizados por los planes E del Gobierno de Rodríguez-Zapatero.

A pesar de la situación crítica que vivían tantos ayuntamientos endeudados, en muchos casos por falta de visión de largo plazo, las medidas de la Ley de racionalización suscitaron grandes polémicas y rechazo político, así como movilizaciones en áreas rurales que se consideraban perjudicadas por la supresión de servicios (consultorios médicos en el caso más sensible). Las opiniones a favor y en contra de la LRSAL llegan hasta nuestros días, entre quienes consideran que podría haber producido efectos muy positivos de haber sido aprovechada (Jaramillo Fernández, 2020) y quien insiste en sus tachas de inconstitucionalidad y su atentado a la autonomía local (Zafra Víctor, 2016).

El supremo intérprete de la Constitución tuvo ocasión de dirimir algunas de estas controversias, la mayoría de signo competencial en un marco de reparto de poderes normativos sobre régimen local “interiorizado” tras la reforma de los estatutos de autonomía de la primera década del siglo XXI. A continuación, recordaremos las principales sentencias y las advertencias doctrinales sobre la inconstitucionalidad. Pocas leyes han generado una conflictividad tan intensa y diversa en cuanto a la procedencia de los recursos: diputados, comunidades autónomas y entes locales asociados.

2. Controversia doctrinal y litigiosidad constitucional de la LRSAL

Las críticas por la eventual inconstitucionalidad de la Ley de racionalización de la Administración local comenzaron desde la aparición de los primeros

borradores del texto, mucho más alarmantes por sus efectos sobre la autonomía municipal que lo que finalmente fuera aprobado por el Congreso. Varios de los contenidos más polémicos de la reforma fueron suavizados a lo largo del proceso de elaboración (Rivero y Merino, 2013).

Así, el concepto de “competencias impropias” o los llamados “costes estándares”, o las propuestas de fusión forzosa de municipios, fueron modulados o suprimidos en la norma finalmente aprobada. Las versiones de anteproyectos circuladas fueron ciertamente mucho más drásticas en su intervención sobre las competencias locales y la autonomía local, en sus proyecciones económicas, que la norma finalmente aprobada y publicada en el BOE (Sánchez Calvache, 2013).

Entre los defensores de la reforma recordamos a José Manuel Díaz Lema, para quien la nueva norma enfatizaba los aspectos de buena administración en el nivel local, madurando el modelo de la Ley de Bases de 1985 en clave de eficiencia (Díaz Lema, 2012).

El número extraordinario de enero de 2015 de la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, para analizar la reforma, contiene otras opiniones destacadas, como la de Manuel Arenilla, entonces director del INAP, que explica la intrahistoria de la LRSAL (Arenilla Sáez, 2015). La supresión de duplicidades, solapamientos e ineficiencias se presenta en esta explicación como principal razón de ser de la reforma, proyección en el nivel local del principio “una Administración, una competencia”, mantra contra las duplicidades administrativas que inspiró las reformas del Gobierno presidido por Mariano Rajoy Brey (Ruiz Martínez, 2015).

Contra la reforma se manifestaron destacados expertos: así, Font y Galán (2012), Velasco Caballero (2014). Estos autores coincidían en señalar la invasión de las competencias autonómicas, la vulneración de la autonomía local y el menoscabo del papel de los ayuntamientos en la prestación de servicios básicos, un modelo centralizador a su juicio incompatible con la Carta Europea de Autonomía Local y los estatutos de autonomía reformados en la primera década de este siglo.

Entre los gestores locales la reforma también generó preocupación, porque, más allá del recorte a la autonomía local y la afección a las competencias autonómicas, la interpretación del principio “una Administración, una competencia” generaba consecuencias prácticas en ámbitos prestacionales imprescindibles: así, los servicios sociales, que pasarían a depender de

las comunidades autónomas, para, eventualmente, ser delegados en el nivel más próximo a la necesidad, el local (Arias Martínez, 2014).

Tuve ocasión de compartir mi propio punto de vista un año después de la reforma, cuando apuntaba que, si el objeto de la misma era lograr el ahorro y evitar el endeudamiento excesivo, debería haberse proyectado únicamente sobre las entidades locales con problemas de sostenibilidad. Ahora bien, consideraba necesaria una reforma de la Administración local española, exponiendo todas las críticas de inconstitucionalidad de algunos de los elementos de la LRSAL. Ya avanzaba entonces que las comunidades autónomas boicotearían muchas de las medidas de la Ley: “No se ha producido una reducción drástica ni de estructuras ni de competencias, aunque sí es muy probable que en adelante las entidades locales calibren más en términos de sostenibilidad la creación de nuevos órganos o la prestación de más servicios, ponderando sus costes” (Rivero Ortega, 2015a).

Efectivamente, las comunidades autónomas activaron sus acciones ante el Tribunal Constitucional, dando lugar a varios pronunciamientos que ahora recordamos.

La STC 41/2016 incluyó un pronunciamiento de inconstitucionalidad y otro de interpretación conforme. Esta sentencia resolvió el recurso interpuesto por la Asamblea de Extremadura. Así, falló contra el artículo 57 bis incorporado a la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley de racionalización. También declaró inconstitucionales las disposiciones adicionales undécima y transitorias primera, segunda y tercera.

La STC 111/2016 resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Junta de Andalucía en relación con los preceptos sobre coordinación de los servicios municipales por parte de las diputaciones provinciales. También se pronunció sobre las condiciones de ejecución en régimen de monopolio de las actividades reservadas y la mayoría requerida para la adopción de los acuerdos de las corporaciones locales. Ofreció asimismo una interpretación conforme a la Constitución de los artículos relativos a la competencia provincial sobre prestación de servicios de administración electrónica y contratación centralizada, y el plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

Esta sentencia declaró inconstitucionales los preceptos que atribuían al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas competencias sobre control del coste efectivo de los servicios, previo informe

preceptivo de la comunidad autónoma. También anuló preceptos que desapoderaban al pleno municipal, en beneficio de la junta de gobierno local, en la toma de decisiones de alcance presupuestario, protegiendo así el principio democrático. Rechazó en cambio la objeción de inconstitucionalidad referida a las limitaciones sobre retribuciones en las corporaciones locales.

La STC 168/2016, de 6 de octubre, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias contra la Ley 27/2013, en defensa de sus competencias. Este aspecto del recurso perdió su objeto debido a los pronunciamientos antes citados, pero el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre la organización comarcal estatutaria prevista en la gestión de servicios supramunicipales, una alternativa a la asignación de competencias que se consideró a disposición del legislador autonómico asturiano en una interpretación conforme a la Constitución de la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013.

La STC 180/2016, de 20 de octubre, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra frente a preceptos de la Ley 27/2013 que consideraba invadían sus competencias sobre régimen local. El Tribunal Constitucional también ofreció en este caso una interpretación conforme a la Constitución de la asignación de competencias a las diputaciones provinciales sobre obras y servicios municipales, en la misma línea de la STC 111/2016.

La STC 44/2017, de 27 de abril, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta diputados de varios partidos políticos (Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida, UPyD) contra la Ley de racionalización y sostenibilidad. Este recurso había perdido ya buena parte de su objeto por los pronunciamientos de 2016. También corroboró la interpretación conforme de sentencias anteriores. Y, por supuesto, rechazó varios de los argumentos contra la constitucionalidad de la Ley en sus fundamentos.

La STC 107/2017, de 21 de septiembre, resolvió el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2393 municipios frente a la Ley 27/2013. Este pronunciamiento es clave porque despeja las dudas sobre la constitucionalidad de la regulación del ejercicio de las competencias impropias, de la coordinación provincial de funciones municipales y del plan económico-financiero que deberían presentar los entes locales que no alcanzaran los objetivos de estabilidad presupuestaria.

La desestimación del conflicto, tras la pérdida sobrevenida del objeto del recurso por los pronunciamientos anteriores anulatorios de preceptos de la Ley, no obsta a algunas aclaraciones relevantes en cuestiones clave como la interpretación de las duplicidades: su interpretación del nuevo artículo 7.4 de la Ley de Bases de Régimen Local descarta que los entes locales no puedan ejercer competencias en ámbitos que también corresponden a las comunidades autónomas, siempre y cuando su intervención sea complementaria, lo cual excluye la duplicidad.

En concreto, me parece destacable el rechazo del motivo de inconstitucionalidad invocado por la atribución a la función interventora del control de decisiones de oportunidad y conveniencia de las corporaciones locales. Los informes que habrían de remitir los interventores al Tribunal de Cuentas no se objetaron constitucionalmente porque se consideró el reforzamiento de la intervención compatible con la legitimación democrática y la autonomía local, al igual que otras medidas destinadas a evitar los excesos en el gasto.

En resumidas cuentas, la Ley 27/2013 fue más que filtrada por el supremo intérprete de la Constitución, demostrando la potencia del principio de autonomía local en nuestro derecho, pero sin cuestionar los intentos de contención del gasto por parte del poder central, respetando las competencias autonómicas y el papel de las entidades locales. El Tribunal Constitucional habría mostrado deferencia con la Ley (Velasco Caballero, 2016) y sentado el equilibrio entre las competencias de las entidades locales y la responsabilidad en la gestión económico-presupuestaria, cuya racionalidad es garantía también de la autonomía local y las prestaciones básicas.

3. Un ejemplo claro de efectividad limitada: ¿obedézcase, pero no se cumpla?

Tal equilibrio parece haber sido asumido por el legislador estatal, que no ha encontrado motivos suficientes para corregirlo con una nueva modificación del texto de 2013. Este dato es significativo: la Ley de Bases no ha sido reformada para desactivar las medidas de la LRSAL, ni tampoco se han producido reformas de gran alcance en la legislación local de las comunidades autónomas con el fin de minimizar sus efectos, así que el *statu quo* ha consolidado esta reforma.

Este resultado no obedece tanto a la aceptación plena de la filosofía y los efectos de la Ley de racionalización como a su ineffectividad real. La contención del gasto en los ayuntamientos no fue principalmente consecuencia de la reforma legal —creo—, sino de la adaptación de la gestión econó-

mica a la situación de ingresos, tras el drenaje de las facturas pendientes (se cuantificaron en miles de millones de euros) mediante los planes de pago a proveedores.

La razón de ser de la LRSAL fue coyuntural, de naturaleza presupuestaria y condicionada por la presión de las instituciones europeas en el contexto del ajuste y la crisis de deuda. Una vez estas circunstancias fueron cambiando, las interpretaciones más radicales de sus contenidos se esfumaron. También se desaprovecharon las oportunidades que ofrecía en la coordinación de los servicios de los pequeños municipios por parte de las diputaciones provinciales, que hubieran podido reducir los costes de algunas actividades atomizadas en el nivel local, en áreas rurales.

¿Cuáles han sido los efectos reales, extendidos en el tiempo, de la LRSAL sobre las competencias de las entidades locales? ¿Realmente se ha circunscrito el ámbito de intervención de los municipios como consecuencia de esta norma, tan condicionada por un momento concreto de crisis económica y acuerdos con la Unión Europea? A mi modo de ver, el resultado ha sido escaso.

Las diputaciones provinciales apenas han hecho nada en la línea apuntada por la Ley de racionalización. Tampoco tenían demasiado margen para hacerlo tras los pronunciamientos citados del Tribunal Constitucional, pero sí podrían haber interpretado su papel en un modo distinto al previo a la reforma de 2013, lo cual no parece haber ocurrido. De ahí que el efecto de la LRSAL recuerde aquella fórmula que se utilizaba en la Castilla medieval y después se trasladó a las Indias, cuando se consideraba inconveniente o imposible llevar hasta sus últimas consecuencias una pragmática o resolución regia: “Obedézcase, pero no se cumpla” (González Alonso, 1980).

Dicho esto, desde el punto de vista puramente jurídico, tampoco se detecta un problema relevante de incumplimiento de la LRSAL, toda vez que no encontramos en las bases de datos de jurisprudencia sentencias que reflejen conflictividad. Tampoco hay noticia de casos en los que se enfrenten autoridades autonómicas y locales por el ejercicio de competencias, ni polémicas sobre duplicidades o ineficiencias. El único problema en 2013 era de naturaleza financiera, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económica.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, con sentencias anulatorias de la iniciativa local en la asunción de nuevas competencias, antes de la LRSAL, anulaba acuerdos de los ayuntamientos por razones de legalidad o inva-

sión de competencias ajenas. Así, varias sentencias del Tribunal Supremo anulaban ordenanzas reguladoras de servicios de telecomunicaciones por su incompatibilidad con la legislación especial de referencia en el sector. Otra Sentencia del Tribunal Supremo anuló decisiones sobre pagos de visitas a presos aprobados por el Ayuntamiento de Hernani. También una intervención del Ayuntamiento de Pasajes que se consideró una injerencia en la competencia estatal. Otra Sentencia del Tribunal Supremo confirma la anulación de la ordenanza del Ayuntamiento de Nava (Asturias) sobre la cooficialidad del bable.

Después de 2013, no encontramos referencias jurisprudenciales que declaren nulas competencias o intervenciones municipales en aplicación de los preceptos de la LRSAL, de manera que la autonomía local no parece haber sido perjudicada gravemente en el medio y largo plazo por la reforma, lo que no quiere decir que no existan efectos reales de la misma.

La prueba de su vigencia y relativa efectividad es la noticia, casi desapercibida, sobre una nueva herramienta de gestión para el cumplimiento de sus preceptos.

4. Y, de repente, ATHENEA

Diez años después de la aprobación de esta reforma, sorprende sobremanera que se creen una aplicación y un formulario telemático para tramitar los informes de sostenibilidad. La aplicación ATHENEA canaliza los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta aplicación es una muestra de la asimetría en el derecho local español, pues solo se aplica a las entidades locales bajo la tutela del Ministerio de Hacienda y Función Pública, correspondiendo la tramitación de estos expedientes a las comunidades autónomas en todos los demás casos.

La aplicación dispone una plantilla Excel para remitir la información, identificando la nueva competencia que se pretende ejercer, así como la existencia o no de entes dependientes que prestarán dicha competencia. También una proyección a cuatro años de los gastos e ingresos vinculados a la nueva competencia, junto a otras magnitudes: saldo del RTGG de la cuenta de acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto, de la cuenta de acreedores por la devolución de ingresos, etc.

El 18 de enero de 2023 también se publicó una guía para la emisión del informe de sostenibilidad financiera del artículo 7.4 de la Ley de Bases. Este informe sirve para mostrar que no se pone en riesgo la sostenibilidad de la

Hacienda municipal al ejercer competencias distintas a las propias y a las ejercidas por delegación, así como descartar la concurrencia de duplicidades.

Los entes locales tienen ahora una situación financiera saneada (Fabra *et al.*, 2021). No parece entonces que se puedan plantear muchas situaciones en las que el resultado de la presentación de este informe sea la negativa al ejercicio de nuevas competencias. Ahora bien, no deja de ser paradójico que se arbitren estos medios diez años después de la Ley, sin apenas polémica ni cuestionamiento.

Otras iniciativas, además, parecen retomar ideas impulsoras de la LRSAL. Así, el proyecto de implantación de un Sistema Integrado de costes e indicadores en la Administración local, impulsado por la FEMP, recuerda la metodología de los “costes estándares” y los “costes efectivos”. La búsqueda de parámetros objetivos en la prestación de servicios en todo el territorio no parece una mala idea, aunque se acepta mejor si no viene impuesta por una ley en un momento crítico.

5. Conclusión: apenas cambios en la autonomía o las competencias

¿Han visto mermados los entes locales su espectro competencial o sus posibilidades de intervención? No produce esta impresión el seguimiento de la acción cotidiana de municipios y diputaciones, donde salvo en casos muy extraños no se plantea apenas controversia sobre la legitimidad de las políticas públicas, siempre y cuando se pueda justificar su conexión con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. La LRSAL intentó clarificar las competencias locales (Mellado Ruiz, 2015).

Las competencias propias y básicas de las entidades locales no se vieron afectadas por la Ley de racionalización (Carbonell Porras, 2014) porque las leyes autonómicas mantuvieron las atribuciones a municipios y diputaciones provinciales. En este sentido, podemos concluir que no se ha producido un menoscabo de la autonomía local en España a resultas de la ordenación de las competencias que incorporó la LRSAL, no al menos tras las interpretaciones que ofreció en sus primeras sentencias sobre el texto de 2013 el Tribunal Constitucional. En este sentido al menos, la autonomía local en España goza de buena salud. Cuestión distinta es que tampoco se ha producido una consideración suficiente de los municipios en nuevas asignaciones competenciales con la financiación correspondiente.

Las diputaciones provinciales tampoco han sido perjudicadas por la reforma de 2013; tras un debate político sobre su subsistencia en plena crisis,

vuelven a estar plenamente consolidadas en nuestro paisaje administrativo, aunque sean recurrentes las propuestas de reconsideración de su papel (Barrero Rodríguez, 2017).

Entonces, ¿podría calificarse la Ley de racionalización como una muestra de gatopardismo administrativo? ¿Evidencia una estrategia en la que parece que todo cambie para permanecer igual? Pues en parte sí, porque el papel de las diputaciones provinciales apenas se ha reforzado, desaprovechando la oportunidad real de trasladar a este nivel, que dispone de más recursos, gestiones difícilmente realizables por parte de los entes locales de menores dimensiones. Los problemas de gestión de los fondos europeos en fechas recientes han vuelto a poner de manifiesto las debilidades institucionales de los pequeños ayuntamientos en España.

Una vez se estabilizaron los presupuestos municipales y provinciales, las entidades locales volvieron a asumir un protagonismo amplio en la gestión de políticas públicas de satisfacción de necesidades y aspiraciones de sus comunidades de referencia. Así seguirá siendo mientras sus ingresos lo permitan, porque la proximidad a las demandas de las personas dificulta eludir el despliegue de sus recursos en un contexto democrático.

La iniciativa económica local no ha experimentado un descenso significativo (Montoya Martín, 2023). Tras la Ley de racionalización y la recuperación económica se activó la tendencia remunicipalizadora de servicios, comenzando por el abastecimiento de agua potable a poblaciones. Esta corriente de publicación de actividades económicas antes gestionadas en régimen concesional demostraría que la Ley de 2013 no cambió el paradigma del papel económico de los municipios (Rivero Ortega, 2021b).

Las diputaciones provinciales apenas han ensayado nuevas líneas de política pública, circunscribiéndose en gran medida a sus competencias tradicionales (Merino Estrada, 2017). La asistencia y el apoyo a los municipios continúan siendo la función principal de las diputaciones, que realizan a través de sus planes de obras y servicios.

Carbonell Porras, muy crítica con los resultados de la Ley, ha concluido: “los fines perseguidos por la LRSAL distan mucho de haberse conseguido e incluso, en alguna cuestión, se ha posibilitado el efecto contrario. [...] Además, y concretamente respecto de las competencias locales poco ha cambiado, tanto en relación con las actividades diferentes de las competencias propias o delegadas que pueden desarrollar todas las entidades locales

como respecto de las materias en las que necesariamente hay que reconocer competencias propias a los municipios” (Carbonell Porras, 2023).

Ahora bien, en su opinión, “la reforma sólo habría tenido consecuencias relevantes en el gasto local y en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera hasta el punto de que las entidades locales tienen superávit presupuestario con una fuerte reducción del endeudamiento” (Carbonell Porras, 2023). Si esto hubiera sido así, no en correlación, sino por causalidad (relación de causa-efecto) entre la reforma local y la reducción del déficit local en plena crisis económica, los propósitos principales de la medida y el compromiso con la Unión Europea se habrían cumplido. No es poco, aunque ya he advertido que hay una correlación más que una causalidad entre la LRSAL y la reducción del gasto, desde mi punto de vista.

También apunta Carbonell, con perspicacia, que no se ha planteado modificación alguna de la LRSAL. Un análisis de las propuestas de modificación de la Ley de Bases de Régimen Local en la legislatura que acaba de concluir nos muestra el interés por el estatuto del pequeño municipio, pero no hay referencias a las medidas introducidas por la reforma de 2013 (Rivero Ortega, 2022).

La autonomía local ha experimentado en estos diez años otras situaciones difíciles que deberían hacernos pensar en cambios legales, en mi opinión, si abogamos por su reforzamiento constitucional. En este sentido, tanto la crisis derivada de la pandemia producida por el virus de la COVID-19 como la gestión de los fondos europeos del plan de recuperación posterior nos han mostrado la menor relevancia de los entes locales en nuestro Gobierno multinivel.

Un nuevo escenario de endeudamiento masivo de las entidades locales no es previsible en el corto o medio plazo, salvo que se produjera una situación crítica general en la economía española. Ahora bien, la racionalización de las competencias locales en nuestro Estado administrativo complejo y compuesto no parece una mala idea (Baño León, 2019), reservando los recursos para las necesidades más prioritarias y evitando el gasto suntuario. Y es que las necesidades de nuevos servicios y políticas públicas surgen en paralelo a la transformación social: la lucha contra el cambio climático, la digitalización, las políticas de igualdad e inclusividad, la movilidad sostenible (Rivero Ortega, 2021a).

Además, el reconocimiento del papel fundamental de ayuntamientos y diputaciones en la preservación de la calidad de vida no obsta a las advertencias sobre los riesgos de corrupción y conflicto de intereses en este nivel, donde las afinidades personales y la proximidad a los negocios realizados plantean riesgos de contaminación. Si en todos los niveles administrativos concurren estas tentaciones, más aún pueden aparecer en el nivel local (Fernández y Pérez, 2012).

¿Necesitamos por ello una nueva reforma local? La profesora Barrero apunta esta urgencia más allá de la España vaciada y los pequeños municipios, por los problemas que ya se observan en los grandes municipios urbanos (Barrero Rodríguez, 2023). Ciertamente, la autonomía local hoy no puede desentenderse de los desafíos de la calidad del aire, la movilidad sostenible, la inclusión de grupos humanos desfavorecidos o el acceso a la vivienda, cada vez más difícil para las personas jóvenes o subempleadas. Tampoco podemos dejar de lado la necesidad apuntada de lograr Gobiernos locales transparentes y responsables, una autonomía local a la altura de los principios ideales del Estado social y democrático de derecho.

6. Bibliografía

- AEPDA. (2007). *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*. Cizur menor: Aranzadi.
- Arenilla Sáez, M. (2014). Principios de la reforma local. *Revista de Estudios Locales*, 169.
- (2015). Génesis y finalidad de la reforma. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1.
- Arias Martínez, M.^a A. (2014). Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *Revista de Administración Pública*, 194.
- Baño León, J. M.^a (2019). Autonomía y competencias locales. *Documentación Administrativa*, 6.
- Barrero Rodríguez, C. (2017). La situación actual de las diputaciones: los extremos esenciales de un debate por resolver. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- (2023). Presentación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19.
- Bello Paredes, S. (2015). Las competencias locales: balance de situación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º Extraordinario.

- Bellod Redondo, J. F. (2015). Plan E: la estrategia keynesiana frente a la crisis en España. *Revista de Economía Crítica*, 20.
- Carbonell Porras, E. (2014). Sobre la reforma local y las competencias municipales propias. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100.
- (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19.
- Círculo Cívico de Opinión. (2013). *Ocho mil millones de euros de ahorro: la compleja reforma de la Administración local*.
- CORA. (2013). *Reforma de las Administraciones públicas*. Madrid: Ministerio de la Presidencia.
- Díaz Lema, J. M. (2012). El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española? *Anuario del Gobierno Local 2012*.
- Embid Irujo, A. (1981). Autonomía local y Constitución. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 30.
- (2012). Crisis económica y reforma local. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*.
- Fabra Valls, M., Oller Rubert, M. y Blasco Díaz, J. L. (2021). *Autonomía y competencias locales: suficiencia financiera y alcance*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M.^a (2012). *La Imparcialidad en el Procedimiento Administrativo. Abstención y Recusación*. Navarra: Aranzadi.
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2013). Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma? *Anuario del Gobierno Local 2012*.
- Galán Galán, A. (2012). *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- García Roca, J. (1998). La garantía constitucional de la autonomía de las corporaciones locales frente a la ley. En E. Álvarez Conde (coord.). *Administraciones públicas y Constitución*. Madrid: INAP.
- García Rubio, F. (2015a). La iniciativa económica local tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 3.
- (dir.). (2015b). *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*. Madrid: INAP.
- González Alonso, B. (1980). La fórmula “Obedézcase, pero no se cumpla” en el derecho castellano de la Baja Edad Media. *Anuario de Historia del Derecho Español*, 50.

- Jaramillo Fernández, M. (2020). Propaganda y realidad de la LRSAL. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 5.
- Jordano Fraga, J. (2016). El derecho administrativo de la crisis. En J. L. Piñar Mañas (dir.). *Crisis económica y crisis del Estado de bienestar: el papel del derecho administrativo*. Madrid: Reus.
- Mellado Ruiz, L. (2015). El intento de clarificación de las competencias municipales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. En F. García Rubio (dir.). *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*. Madrid: INAP.
- Merino Estrada, V. (2017). Las competencias de la provincia como entidad local. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Merino Estrada, V. y Rivero Ortega, R. (2011). *Gestionar mejor, gastar menos. Una guía para la sostenibilidad municipal*. Granada: CEMCI.
- (2012). Medidas para la sostenibilidad económica local. En M.^a J. Portillo Navarro y V. Merino Estrada (coords.). *Crisis económica y entidades locales*. Valladolid: Lex Nova.
- Miguez Macho, L. (2014). Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *REGAP*, 47.
- Montoya Martín, E. (2006). *Las entidades públicas empresariales en el ámbito local*. Madrid: Iustel.
- (2023). Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19.
- Portillo Navarro, M.^a J. y Merino Estrada, V. (coords.). (2012). *Crisis económica y entidades locales*. Valladolid: Lex Nova.
- Rivero Ortega, R. (2015a). Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º Extraordinario.
- (2015b). Los administrativistas y la crisis. Una crónica del X Coloquio luso-español de profesores de Derecho Administrativo. *Themis*, Extra 5.
- (2021a). Una revisión de los principios clásicos del servicio público local. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 109.
- (2021b). *Derecho administrativo económico (Novena edición)*. Madrid: Marcial Pons.
- (2022). ¿Pueden esperar mejoras de su estatuto los pequeños municipios en la España despoblada? *Revista de Estudios Locales*, Extra 255.
- Rivero Ortega, R. y Merino Estrada, V. (2013). La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos. *Revista de Estudios Locales*, 162.

- (2022). *La gestión de los fondos de recuperación por las entidades locales*. Granada: CEMCI.
- Rivero Ysern, J. L. (2014a). *Manual de Derecho Local*. Navarra: Civitas.
- (2014b). La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración local. En J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez (coords.). *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Madrid: La Ley.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (1999). El pacto local. *Revista Vasca de Administración Pública*, 54.
- Ruiz Martínez, A. M.^a (2015). Las duplicidades administrativas: ¿tenemos demasiados niveles administrativos? *Nueva Revista de política, cultura y arte*, 154.
- Sánchez Calvache, A. M.^a (2013). El régimen de los servicios al ciudadano en el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 3.
- Sánchez-Albornoz, C. (2014). *Una ciudad de la España cristiana hace mil años*. Madrid: Rialp.
- Sosa Wagner, F. (2014). Prólogo. En J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez (coords.). *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Madrid: La Ley.
- Toscano Gil, F. (2014). El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 165.
- Velasco Caballero, F. (2014). Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En J. A. Santamaría Pastor (coord.). *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno local.
- (2016). Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final. *Anuario de Derecho Municipal*, 10.
- Zafra Víctor, M. (2014). Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En *¿Un nuevo modelo de gobierno local?* Sevilla: Junta de Andalucía.
- (2016). Una reforma local que empobrece la democracia. *Temas para el debate*, 261-262.
- (2020). *La autonomía local en una Constitución reformada*. Madrid: CEPC.