

**Reforma Local: “Penúltimas modificaciones” (Competencias municipales, cambios institucionales y prórrogas de determinados mandatos).<sup>1</sup>**

Rafael Jiménez Asensio.  
Socio Director de Estudio Consultoría “Sector Público”, S.L.U.  
Catedrático de Universidad

**Antecedente normativo**

Cita:

-Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen local.

*“En los Estados en los que se destruye la vida local (...) en la capital se agrupan todos los intereses, allí se ve agitarse a todas las pasiones. El resto queda inmóvil” (B. Constant, Principios de Política)*

El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ya está en el Senado. Su tramitación en el Congreso, en Comisión con competencias legislativas plenas, ha sido expeditiva. El debate de las enmiendas a la totalidad (de una pobreza supina, se mire por donde se mire) tuvo lugar el 17 de octubre. A finales de este mes ya se habían "examinado" en Comisión (y rechazado la inmensa mayoría) las más de 400 enmiendas planteadas al articulado. El Parlamento como órgano de deliberación está en horas bajas.

Se puede afirmar con escaso margen de error que esta Ley de "Reforma Local" estará en el "Boletín Oficial del Estado" antes de finales de año. Es más, probablemente sea un "regalo de Navidad" que quiere ofrecer el Gobierno a las entidades locales, a sus equipos de gobierno y al personal a su servicio. También a los siempre olvidados ciudadanos. Pues no hay ninguna duda de que, con el inicio del año 2014, una vez publicada la Ley en el BOE, se multiplicarán los nervios y se "despertarán" todos aquellos (que son legión) que aún no lo han hecho. La mencionada Ley cambiará muchas cosas ya desde el 1 de enero de 2014 y convendría que los que han de gobernar en este contexto o los que deben aplicar sus mandatos se "pongan inmediatamente las pilas" para identificar, al menos, lo que se les viene encima y cómo preparar la organización para los nuevos retos (con este fin hemos preparado unos programas que persiguen ayudar a los gobiernos locales en estos objetivos).

Pero no es objeto de estas líneas tratar tales impactos, ni tampoco diseñar estrategias para hacerles frente, así como tampoco redefinir (tarea importantísima) el marco institucional en el que las entidades locales desarrollarán sus funciones en el futuro. Tiempo habrá de hacer este planteamiento, además aplicado a los

<sup>1</sup> Artículo publicado en el Blog Estudi de Consultoria Sector Públic SL.U Estudi de Dret Públic (<http://bit.ly/Ot1Thw>)

diferentes tipos de entidades locales a las que la Ley afecta: entidades locales menores, municipios (según umbrales de población), diputaciones provinciales y "*entidades equivalentes*", comarcas, mancomunidades, consorcios u otros entes instrumentales del sector público local, áreas metropolitanas, etc. Esta Ley, curiosa e inconscientemente, ha roto en pedazos el tratamiento uniforme del régimen local, llevando a cabo una aplicación, contingente y desordenada del "*principio de diferenciación*" como eje que se proyecta transversalmente en todo su articulado.

En este comentario sólo se pretende poner de relieve cuáles han sido algunas de las novedades más importantes que se han incorporado al texto del Proyecto en su tramitación en el Congreso de los Diputados. Su análisis puntual y detallado no puede hacerse aquí. Pero al menos dejar noticia. Veamos cuáles son algunas de estas novedades:

1) Novedad relevante ha sido la incorporación de un nuevo punto 6 al artículo 25 de la Ley de bases de régimen local. Reconoce lo que era obvio: que las CCAA pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias que son de su competencia, pero con una importante precisión: esta atribución sólo se podrá hacer "*en materias distintas a las previstas en el apartado 2*". Por lo tanto, si un ámbito material está regulado en el listado del artículo 25.2 LBRL su "*acotamiento material*" impide a las CCAA ir más allá de lo que establece este listado (por ejemplo, servicios sociales: "*evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*"). Esta nueva regulación tiene un sesgo evidente de inconstitucionalidad, ya que admite lo que es obvio (que las CCAA puedan legislar sobre materias sobre las que tienen competencia) y niega lo evidente (que lo puedan hacer sobre determinados ámbitos que el legislador básico delimita materialmente aunque estatutariamente tengan título competencial para hacerlo).

Esta previsión ayuda, bien es cierto, a que los municipios, siempre que lo considere oportuno el legislador autonómico, puedan tener competencias propias sobre ámbitos no recogidos en este artículo (por ejemplo, comercio no ambulante, turismo, promoción económica y empleo, consumo, etc.). Tal forma de actuar podría, además, dejar vacía la pretensión de poner en duda las "*competencias distintas de las propias*" (una de las obsesiones del Proyecto), ya que las CCAA en aquellos supuestos no mencionados en este artículo 25.2 (siempre que tengan competencias a tal efecto) pueden atribuirse como propios estos ámbitos materiales en los municipios y reconocer determinadas funciones o potestades sobre los mismos. Sorprende, sin duda, que la anomia del ámbito "*sanidad*" del artículo 25.2 (no hay que encajar "*salubridad pública*" en una actividad netamente prestacional) suponga que las CCAA puedan atribuir competencias en esta materia, más cuando -de ser correcta esta interpretación- se podría desactivar toda la operación prevista en la disposición transitoria primera de la Ley de Racionalización. Incoherente. Las prisas no ayudan.

2) Novedades muy importantes, pero que requerirían un análisis detallado y sobre todo singular que aquí no puede hacerse por la vocación de generalidad de estas reflexiones, son todas las cuestiones que afectan a la posición institucional de los Territorios Históricos Vascos en el sistema de aplicación de esta ley en la Comunidad Autónoma de Euskadi. La modificación profunda de la disposición

adicional segunda de la LBRL, la modificación asimismo de la disposición adicional octava de la Ley de Haciendas Locales y, en fin, la introducción de una serie de disposiciones adicionales (primera y decimosexta) en el Proyecto de racionalización, conforman un complejo marco normativo que, de acuerdo con la conexión directa e indirecta con el régimen financiero especial derivado del Concierto Económico (y con la disposición adicional primera de la CE), se orienta decididamente a dotar de un amplio margen foral de actuación en la definición y aplicación de algunas medidas críticas del mismo texto del Proyecto. El sistema de gobierno local en Euskadi adquiere, a partir de esta Ley, fuertes tintes "*forales*" y "*confederales*" (más aún en estos momentos en los que las diputaciones forales están gobernadas por tres partidos políticos diferentes: PNV, Bildu y PP), aunque hay que subrayar, sin duda, que tanto la singularidad como el margen de autogobierno de estas instituciones forales sobre las entidades locales vascas se amplifica de forma notable.

3) Con algún precedente puntual en el Real Decreto Ley 8/2013, el Proyecto incorpora una disposición adicional decimosexta (de enunciado equívoco) que altera profundamente el sistema institucional del gobierno local, hasta el punto de privar del conocimiento del Pleno de la entidad local, determinados asuntos en circunstancias concretas. En efecto, la Junta de Gobierno podrá aprobar (en los términos y supuestos que allí se expresan) los presupuestos municipales, el Plan de Ajuste, el Plan Económico y la entrada de la entidad local a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez.

Una reforma institucional de enorme profundidad que, supuestamente, se pretenderá justificar en la necesidad de salvaguardar la sostenibilidad financiera de las entidades locales, pero que rompe el esquema tradicional de reparto de funciones entre el Pleno y Junta de Gobierno, permitiendo que las "*minorías*" (a veces "*absolutas*") sorteen los obstáculos que la "*mayoría*" ponga a estas medidas de reequilibrio financiero. Pero la atribución universal de la aprobación de los presupuestos prorrogados por la Junta de Gobierno de la entidad local tiene difícil encaje en esta pretendida causa justificante. Se debería realizar una reflexión profunda de estas consecuencias. La estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera son sin duda muy importantes, y hay que hacer todo lo posible para que no se vulneren los principios y reglas de este marco normativo, pero no a costa del principio democrático y de las reglas básicas que conforman el ADN de nuestro sistema institucional. Sin embargo, con las prisas se les ha olvidado extender tal prerrogativa extraordinaria a las Ordenanzas Fiscales, aunque esto pueda ser coherente con el viejo aforismo inglés (*no taxation without representation*). Esta omisión no dejará de plantear problemas.

4) La modificación de la disposición transitoria segunda del Proyecto, en materia de transferencias de servicios sociales a las Comunidades Autónomas es, sin duda, una de las más importantes.

El legislador "*se ha dado cuenta*" de que desmantelar los servicios sociales municipales (o provinciales, que se han introducido ahora) pocos meses antes de las elecciones municipales, era un suicidio político. Y, por tanto, se aplaza esta transferencia hasta el plazo máximo del 31 de diciembre de 2015, momento en el que -se dice- "*las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de la*

*competencia*". La inconstitucionalidad de este inciso es obvia. En este intervalo, desde la entrada en vigor de la Ley y la efectividad plena de tal transferencia (¿alguien en su sano juicio ha pensado en el "lío" que supondrá transferir estas competencias de miles de municipios a las CCAA?), cabe presumir que los gobiernos autonómicos deberán iniciar un plan de evaluación, reestructuración e implantación de estos servicios en el territorio, que sería plenamente aplicable a partir de 1 de enero de 2016. Se rebaja la presión inmediata sobre la cartera de servicios sociales municipales a corto plazo, pero no aclara ninguna de las incógnitas que estaban presentes. En un duro marco de crisis económica como el que estamos viviendo, ésta es una materia enormemente sensible sobre la que se deberá operar con un cuidado exquisito. Un mal paso en una mala dirección (y el Proyecto camina por este camino) que puede tener efectos letales no sólo en el sistema de prestaciones sino en la propia legitimidad y confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

5) También se ha incorporado una disposición transitoria undécima al Proyecto, en virtud de la cual se aplazan, para después de las elecciones locales, la aplicabilidad de las medidas relativas a las limitaciones de representantes locales con dedicación exclusiva y del personal eventual, siempre que las entidades locales cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y, además, acrediten determinadas exigencias en el pago a proveedores (morosidad). Si su entidad local es "buena", "papá Estado" no le castigará. Leyes de aplicación variable en función de herencias recibidas. Soluciones injustas.

6) En el régimen transitorio de los Consorcios también se aplaza un año (y no seis meses) el proceso de adaptación de sus Estatutos al nuevo régimen jurídico previsto en la Ley en su disposición final segunda (modificando la Ley 30/1992), y a dos años la adopción de las medidas traumáticas relativas al personal propio de estos consorcios (esto es, de aquellos que no sean funcionarios o laborales de alguna de las entidades consorciadas).

Hay algunas otras modificaciones que se han introducido en la tramitación del Proyecto en el Congreso de los Diputados (mancomunidades, competencias diputaciones, etc.), pero las comentadas son algunas de las más importantes. Si hay algún hilo conductor que las caracteriza (al menos en buena parte de ellas), es que se pretende aplazar algunos problemas o "*patatas calientes*" para después de las elecciones municipales de mayo de 2015, con el fin de que los actuales alcaldes (sean del color que sea) no sufran en sus propias carnes la pérdida de apoyo ciudadano como consecuencia del desmantelamiento de los servicios sociales municipales o de la adopción de determinadas medidas traumáticas. Hay igualmente un conjunto de medidas cuya única explicación es eliminar algunas de las aristas más serias del modelo, pero todavía quedan algunas previsiones con enorme potencial destructivo (planes económico, redimensionamiento del sector público instrumental local, etc.), que quizás se pretendan retocar o suprimir en el trámite del Congreso.

La dureza del viejo "ALRSAL" se ha ido limando en algunos casos. En otros se ha producido un cambio de modelo institucional improvisado en pocas horas. Hay aspectos que se han modificado por presiones "*corporativas*" o "*políticas*". Veremos qué nos depara el paso de la Ley por el Senado. En poco más de un mes

y medio, el “*Boletín Oficial del Estado*” habrá publicado la gastada y aireada reforma local. Comenzará el momento aplicativo. Quizás convenga ir preparándose para el día de después. Al menos, para evitar que a más de uno (políticos, directivos o empleados públicos) se le atraganten las uvas o se despierte el 1 de enero de 2014 con una pesadilla.

[www.lasclavesdelderecho.com](http://www.lasclavesdelderecho.com)