

Informe Jurídic

Assumpte: **Síntesi i comentari sobre la nova reforma local. Llei 27/2013 de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local**

Lletrat: **David Guillén i Viñas**

Peticionari: **Associació de Micropobles de Catalunya (A.M.C)**

Sumari: 1. Esquema general de les modificacions introduïdes per la Llei 27/2013 de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local. 2. Sentit i orientació de la reforma legal. 3. El debilitament de la garantia de l'autonomia local. 4. Eficiència i gestió de serveis públics. 5. Conclusions.

1. Esquema general de les modificacions introduïdes per la Llei 27/2013 de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local.

La Llei 27/2013 (en endavant, LRSAL), de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (publicada al BOE del 30 de desembre del 2013), fa una profunda revisió del conjunt de disposicions relatives a l'estatut jurídic de l'Administració local, amb diversos objectius bàsics: a) aclarir les competències municipals per evitar duplicitats amb les competències d'altres administracions de manera que es faci efectiu el principi «una Administració una competència », b) racionalitzar l'estructura organitzativa de l'Administració local d'acord amb els principis d'eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera; c) garantir un control financer i pressupostari més rigorós, i d) afavorir la iniciativa econòmica privada evitant intervencions administratives desproporcionades.

Com s'apuntarà seguidament, respecte de l'aclariment de les competències locals i avançar en el principi «una Administració una competència», es tracta d'evitar els problemes de solapaments competencials entre administracions fins ara existents. Així, la reforma tracta de definir amb precisió les competències que han de ser desenvolupades per l'Administració local, diferenciant de les competències estatals i autonòmiques. A tal fi, cal apuntar diversos mecanismes que introdueix la reforma:

1. S'enumera una llista de matèries en què els municipis han d'exercir, en tot cas, competències pròpies, establint una reserva formal de llei per la seva determinació, així com una sèrie de garanties per a la seva concreció i exercici.
2. Es reforça el paper de les diputacions provincials, cabildos, consells insulars o entitats equivalents.
3. S'introdueixen mesures concretes per fomentar la fusió voluntària de municipis de manera que es potenciï als municipis que es fusionen ja que contribueixen a racionalitzar les seves estructures i superar l'atomització del mapa municipal.
4. S'inclou una revisió del conjunt de les entitats instrumentals que conformen el sector públic local, una racionalització dels seus òrgans de govern i una ordenació responsable de les retribucions del personal al servei de les

corporacions locals, sigui quina sigui la naturalesa jurídica de la seva relació amb l'Administració.

Un altre dels objectius perseguits per la reforma són les mesures dirigides a la racionalització organitzativa i integració coordinada de serveis que, al costat de les ja previstes en l'article 21 de la Llei Orgànica de 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat, s'han d'incloure en els plans econòmic-financers de les entitats locals. S'estableix l'obligació de determinar el cost efectiu dels serveis que presten les entitats locals, d'acord amb criteris comuns, i es disposa la seva remissió al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques per a la publicació.

Per aconseguir un control econòmic i pressupostari més rigorós, es reforça el paper de la funció interventora en les entitats locals. A partir d'ara el Govern fixarà les normes sobre els procediments de control, metodologia d'aplicació, criteris d'actuació, així com drets i deures en el desenvolupament de les funcions públiques necessàries en totes les Corporacions locals. Amb això, es ve a cobrir un buit legal i es fa possible l'aplicació generalitzada de tècniques, com l'auditoria en les seves diverses vessants, a les entitats locals en termes homogenis als desenvolupats en altres àmbits del sector públic. Per a això, es comptarà amb la participació de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

Així mateix, amb l'objecte de reforçar la seva independència respecte a les entitats locals en què presten els seus serveis els funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, correspon a l'Estat la seva selecció, formació i habilitació així com la potestat sancionadora en els casos de les infraccions més greus. Es clarifica i delimita el diferent àmbit d'actuació que és consubstancial a unes i altres funcions. Així, mentre que les pròpies del règim d'intervenció i fiscalització queden subjectes a paràmetres de control i fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària, les corresponents a l'actuació del càrrec electe queden basades necessàriament en aspectes d'oportunitat o conveniència. La LRSAL també regula el règim dels funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional.

Finalment, per afavorir la iniciativa econòmica privada, evitant intervencions administratives desproporcionades, es limita l'ús d'autoritzacions administratives per iniciar una activitat econòmica a casos en què la seva necessitat i proporcionalitat quedin clarament justificades. Així mateix, se suprimeixen monopolis municipals que venien heretats del passat i que recauen sobre sectors econòmics puixants en l'actualitat.

2. Sentit i orientació de la reforma legal

Convé recordar que les primeres propostes de reforma van ser acollides amb gran escepticisme per gairebé tots els especialistes en règim local espanyol. Aquest escepticisme venia referit, tant a la conveniència d'una reforma plantejada en aquests termes, com pel que tenia a veure amb el seu encaix constitucional. Fins i tot en la formulació de la reforma més suau, després de constatar que tampoc les mateixes administracions implicades (les locals) ni les comunitats autònomes mostraven el més mínim entusiasme, va rebre les severes crítiques ja referides del Consell d'Estat. De manera que han desaparegut algunes de les línies de reforma amb més força inicialment presentades. Un exemple és la forçosa desaparició massiva d'entitats locals

menors o d'entitats locals de grandària superior al municipi i inferior a la província de tipus col·laboratiu o associatiu. També és un exemple, l'establiment de processos de fusió forçosa dels municipis més petits i amb problemes per gestionar correctament certs serveis. Altres aspectes de la reforma que s'han atenuat són, per exemple, la previsió que les Diputacions provincials poguessin, a partir de la constatació de la ineficiència en la prestació de certs serveis (mesurada a través d'un difús "cost estàndard"), assumir directament de forma massiva i imperativa la gestió de molts serveis públics locals de municipis de menys de 20.000 habitants.

Aquest procés de transformació s'emmarca, d'altra banda, en la necessitat d'emprendre reformes de calat en l'Administració espanyola en els seus diferents nivells. Aquestes reformes no són només de caire intern o polític, sinó que venen també des de fora. Per exemple, amb la imposició d'obligacions que han estat conretes amb Europa, i constitucionalment integrades en el nostre ordenament. Notis per tant, que el principi de sostenibilitat financera està present en aquesta reforma, almenys pel que fa a la necessitat d'estalvi -òbviament, no en quant a com aconseguir-ho, o en com aconseguir millores d'eficiència, on hi ha un marge polític i de dret intern evident-.

La reflexió general sobre la reforma administrativa que d'aquest procés es dedueix és, per això, més aviat pobre en els seus continguts i ambicions. Poc original i recentralitzadora i, per tot això, escassament satisfactòria, des de la perspectiva tant de l'estalvi com de l'eficiència. Sembla, doncs, que en definitiva l'origen de la reforma no és tant, una avaluació particularment negativa respecte del funcionament dels nostres òrgans locals, ni perquè sigui particularment greu la situació dels seus comptes públics en el seu conjunt (és més, es tracta de les administracions públiques amb menys deute). Certament sembla que l'origen de la reforma sigui simplement perquè és l'expedient jurídicament més senzill d'afrontar, davant les exigències de reformes estructurals. Probablement molts dels problemes de la reforma tenen a veure amb aquest plantejament de partida: pensar que el jurídicament fàcil, pel sol fet de ser-ho, pugui ser-ho també, social i políticament.

La reforma aprovada del règim local, amb aquests defectes de partida, és a més, reflex d'algunes de les limitacions constitucionals del enquadrament jurídic de les nostres administracions locals. Seguidament s'exposaran algunes de les incoherències que planteja la reforma, si les contrastem amb la regulació que la Constitució espanyola conté pel que fa a l'autonomia local i al repartiment competencial sobre el règim local entre Estat i CCAA.

Així, d'una banda, la nova llei reflecteix una concepció molt poc ambiciosa de l'autonomia local, per no dir francament hostil. Tota la reforma transmet desconfiança cap als ajuntaments, als quals s'intenta limitar i constrènyer en la seva actuació per molt diverses vies. A més, el legislador estatal predetermina tot el possible respecte de com ha d'organitzar-se el règim local. Per això, aquesta predefinició estatal fa difícilment conciliable amb el que habitualment s'ha entès per autonomia local a l'Estat espanyol.

D'una altra banda, es parteix de la consideració que l'organització del règim local és una competència exclusiva de l'Estat, sense que les comunitats autònomes tinguin molt més a dir, a efectes estructurals, sobre el què siguin els municipis, com han de organitzar-se i què hagin de fer. Així les comunitats autònomes no poden fer res més

que cenyir-se a concretar i desenvolupar l'esquema prèviament dissenyat per l'Estat. La reforma plantejada, a aquests efectes, no només redueix el règim local espanyol sinó que el desplaça cap a un control molt més predeterminat per l'Estat.

Finalment, i a partir de la interposició d'una institució tan peculiar en molts dels seus traços (elecció democràtica indirecta, inexistència en la meitat del territori estatal, connotacions centralistes evidents, desubicació constitucional després de l'aparició de les comunitats autònomes) com és la Diputació provincial, la reforma aspira també, de forma molt poc vetllada, a crear mercats d'àmbit provincial per a la prestació de molts serveis públics. Notis que aquest és l'efecte de desplaçar les decisions de gestió dels ens locals d'àmbit municipal als ens locals provincials. Tot això, a més, es realitza a partir de la capacitat que té l'Estat per legislar i supraordenar, ja sigui per limitar la idea d'autonomia local, ja sigui per desplaçar a les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències. Aquest major rol de l'Estat, ja venia incrementat notablement després de la reforma constitucional d'agost de 2011, que va donar una nova redacció a l'article 135, les normes de desplegament associades a la mateixa en matèria d'estabilitat financera i molt especialment, a partir d'aquí, per la via d'una nova concepció de competència que conté l'article 149.1.14 CE, sobre la hisenda general i el deute públic. A més a més, el control de l'Estat i del Govern central sobre tota l'acció pública i administrativa del país, es pot entendre justificat constitucionalment i competencialment possible, quan s'invoca l'existència d'un risc de tipus financer, per remot o teòric que sigui (com és el cas de la reforma local, de fet, respecte dels municipis molt especialment dels més petits, si atenem al seu nivell d'endeutament).

3. El debilitament de la garantia de l'autonomia local.

L'element estructural més important de la reforma és la seva concepció de l'autonomia local com una barrera més aviat testimonial, enfront de les pretensions del legislador ordinari de despullar de funcions i serveis als municipis, així com a l'hora de poder establir espais d'autonomia organitzativa efectiva interna. Hi ha una evident línia de continuïtat entre considerar que el legislador pot eliminar moltes competències, fins ara, pròpies dels ens locals (i algunes d'elles, d'importància no menor, com les que es refereixen a la seva participació en la gestió dels serveis socials, sanitaris i educatius), i arribar a pensar que fins i tot es poden determinar procediments per forçar la seva concentració en ens territorialment superiors. D'altra banda, aquest últim cas s'ha mantingut finalment per a alguns casos excepcionals, com és el cas de l'art. 116 bis en el seu redacció LRSAL, per a casos d'incompliments del pla d'estabilitat pressupostària, que permet la retirada de competències. Això pot comportar la possibilitat de tenir ens locals gairebé sense competències efectives per a la gestió dels seus interessos. A tall il·lustratiu mostrar que la idea d'autonomia local no és esmentada en l'exposició de motius més que en una sola ocasió, en realitat més com a suport argumental per justificar la competència estatal per legislar la qüestió, que per qualsevol altra cosa (Jiménez Asensio, 2013).

Per això cal plantejar, en primer lloc i a la llum d'aquest projecte de reforma, quina pot ser la substantivitat de la idea d'autonomia local a la Constitució des d'un punt de vista jurídic. És a dir, fins a quin punt és una garantia efectiva davant del legislador o si, per contra, estem en un terreny on tots els continguts de la mateixa serien totalment disponibles per al legislador estatal (o gairebé tots). En aquest sentit, no es pot negar que el reconeixement constitucional de l'autonomia local és certament feble. Encara que

l'article 137 CE estableix aquesta autonomia per a la gestió dels interessos que li són propis, en idèntics termes per a les comunitats autònomes, províncies i municipis, resulta evident que no és la mateixa la situació en cada un d'aquests casos. Les comunitats autònomes tenen, després, un ancoratge competencial clar a partir de les llistes dels articles 148 i sobretot 149 de la Constitució, que marca el límit màxim de competències que poden assumir els seus Estatuts d'Autonomia. Per contra, els municipis han de conformar-se amb una apel·lació molt genèrica en l'article 140 CE, que si bé torna a reconèixer la seva autonomia per a la gestió dels seus interessos (a diferència del que passa després amb les províncies, per exemple), es limita a establir unes mínimes pautes organitzatives i a esmentar, això sí, que "el seu govern i administració correspon als respectius Ajuntaments" però sense més concrecions. A part, no s'estableix, en cap cas, una llista de competències o d'àrees que es corresponen amb aquest àmbit de "gestió dels seus respectius interessos", que pugui ser entès com expressament integrat en la Constitució. Seran els intèrprets de la Constitució, i per això en primer terme el propi legislador i en última instància el Tribunal Constitucional els que hagin de definir i, si escau protegir el concret contingut de l'autonomia local constitucionalment garantida. En aquest punt, principis jurídics com el de subsidiarietat, s'han de mantenir inalterables atès que han estat plasmats i desenvolupats pel dret de la Unió Europea.

4. Eficiència i gestió de serveis públics

La reforma, en la seva pretensió d'aconseguir l'estalvi econòmic tan publicitat (els famosos 8.000 milions d'euros assenyalats per la Unió Europea), persegueixen l'objectiu de fer més eficient l'Administració local espanyola, com el propi nom de la norma assenjala, al parlar de "sostenibilitat i racionalització" de l'Administració local. Això es canalitza a partir d'una sèrie de mesures que es poden sintetitzar en quatre grans eixos, els quals afecten directament a l'eficiència i gestió dels serveis públics locals:

- Limitació de les competències i despeses associades a aquestes (nous articles 7, 25 , 26 , 27 LRBRL, supressió de l'art. 28).
- Establiment de normes de funcionament exigents i limitadores, entre les quals es troben les referides a sous o nombre d'assessors, però també altres que reforcen certes funcions de la intervenció i els funcionaris amb habilitació estatal (nous articles . 75 bis, 75 ter o 104 bis LRBRL , entre d'altres).
- Obsessió per la grandària dels municipis espanyols i el seu excessiu nombre (són realitats connectades, ja que reduir el nombre de municipis incrementaria la mida dels resultants, nou art. 13 LRBRL).
- Aposta per un nou model d'organització de la prestació dels serveis públics locals, a partir de la creació de mercats de major dimensió territorial, tendencialment provincials (nou art. 26.2 i 36 LRBRL).

Les qüestions referides als dos primers punts s'han analitzat en exposar les conseqüències de la norma respecte de l'autonomia local i del repartiment competencial entre Estat i comunitats autònomes. Quant a la grandària dels municipis, més enllà d'assenyalar que, de nou, l'Estat incideix en regular les fusions en qüestions que des del desplegament autonòmic, venien regulades per consolidades normes

autonòmiques, té sentit explicitar que l'aposta per municipis més o menys grans, com a elecció política, va més enllà del que el Dret pugui dir sobre això.

En qualsevol cas, la regulació de les fusions de municipis d'acord amb la nova reforma, posa de manifest una contradicció evident entre l'obsessió per incrementar la grandària dels municipis i, alhora, eliminar-ne les competències. Notis que els països del nostre entorn que han procedit a incrementar la grandària dels municipis, no els han retirat competències, sinó que, ans al contrari, solen ser aquells que no tenen ens intermedis entre l'Estat i els municipis, raó per la qual exerceixen no poques competències que, a Espanya, habitualment, estan en mans de les comunitats autònomes.

Amb les modificacions introduïdes finalment, la fusió forçosa no esdevé un imperatiu, sinó que es preveuen les fusions voluntàries, encara que siguin amb enormes incentius econòmics (mesura, d'altra banda, intel·ligent i molt apropiada en contextos de repartiment del poder entre diversos nivells territorials per tractar d'orientar polítiques públiques). Referent a això, poden subsistir únicament dubtes respecte de si en un sistema constitucional com el nostre, l'aplicació del principi de no discriminació pot entendre's vulnerat per aquest tipus de mesures incentivadores, però és un debat complex que s'allunya de les reflexions que ara ens ocupen.

Finalment, és extraordinàriament important assenyalar, que en el fons una de les grans claus d'aquesta reforma local és la modificació de la forma en què es presten els serveis públics locals. Notis el subterfugi que rau en la reforma: els municipis tenen l'obligació de publicar costos efectius de la prestació dels serveis en cada municipi, això implica que si el municipi no compleix els costos estàndard, la prestació dels serveis públics locals dels municipis de menys de 20.000 habitants, tendirà a unes estructures de prestació de base provincial liderades per les Diputacions provincials. Les conseqüències d'aquests canvis són d'un calat que no s'ha vist fins al moment. No és el mateix que es centralitzi la contractació de certs serveis, a què ho facin els ajuntaments individualment. La mida i origen de les empreses que van a concursar no serà el mateix en un cas i que en l'altre. Fins i tot, com és obvi, aquest mecanisme no és neutre a efectes del model de gestió que s'acabarà implantant. Resulta evident que és molt més factible la prestació directa, municipi a municipi, que per mitjà d'una Diputació provincial que s'hagi de fer càrrec, alhora, de molts serveis en molts municipis, de vegades, separats geogràficament i amb característiques i necessitats diferents. Hi ha qui ha assenyalat que, depenent d'uns serveis o d'altres, econòmicament, tindrà més sentit un model o un altre (Germà Bel, 2013), però sense que la solució sempre hagi de ser incrementar territorialment la prestació.

La conclusió que sembla esbossar a partir d'aquestes coordenades és que la reforma local duta a terme per la LRSAL, per la via de fomentar la prestació del servei a càrrec de les Diputacions (i fins i tot forçar en alguns casos extrems), és a la pràctica incentivant un sistema de prestació més indirecte, més privat, més externalitzat i en mans d'empreses més grans. Cal assenyalar que aquesta conclusió conté elements paradoxals, algun molt visible en preceptes com el nou art. 85.2 LRBRL. En aquest cas, per optar per certes modalitats de prestació directa dels serveis públics locals s'exigeix una detallada memòria econòmica justificativa de la conveniència, en termes d'eficàcia i economia, de la modalitat triada. En canvi, s'eximeix d'aquell requisit quan l'opció triada és la gestió indirecta. Certament, aquesta diferència no plantejaria problemes, si poguéssim assumir que la gestió indirecta serà sempre més eficient i econòmica que la

gestió directa, però l'evidència empírica no és aquesta, sinó en molts casos, la contrària. Queda doncs clar, amb exemples com aquest, que la llei ha anteposat en molts casos una voluntat de reforma dels mercats que té com a base altres raons, abans que la pura eficiència econòmica o l'intent d'eliminar incentius per a la corrupció .

La solució final de la reforma legal aprovada per mitjà de la LRSAL, va en la línia de no imposar, sinó fomentar que cada vegada més municipis petits optin per delegar en les Diputacions provincials més i més serveis. En principi, res a objectar al fet que així es faci, si efectivament hi ha millores d'eficiència (i els mecanismes ara disposats poden ser útils per detectar on puguin produir-se). Únicament és qüestionable si tenen sentit les transferències coactives justificades en raons alienes a l'eficiència. En aquest sentit, aquestes raons poden ser l'incompliment del municipi de les seves obligacions en matèria d'estabilitat financera. És per aquest motiu que poden existir causes que no tinguin res a veure, o no haver de veure directament, amb problemes d'eficiència en la prestació del servei.

També hi ha una altra objecció respecte dels costos efectius: si les dimensions provincials i, sobretot, una estructura com les Diputacions provincials són les més adequades per dur a terme aquestes tasques. La literatura comparada (Germà Bel, 2013), posa de manifest que les agregacions en aquesta matèria funcionen molt millor a partir de sistema de voluntarietat, però potser la voluntarietat hauria també d'estendre's no només a voler entrar o no en el sistema, sinó a quin tipus de model de prestació i àmbit triar. Per exemple, amb una potenciació de mecanismes associatius que, en canvi, la reforma segueix veient com a sospitosos i que compten no només amb certa tradició, sinó amb el suport de les normes de règim local autonòmiques més modernes que, en general, han apostat més per aquestes vies.

5. Conclusions

A partir de les consideracions fins aquí realitzades és fàcil aventurar que la valoració global de la reforma del règim local no és massa positiva. És francament dubtós que s'hagi de produir excessiu estalvi econòmic -almenys, a igual prestació de serveis públics-. Una altra cosa diferent, és si la translació de certes competències a les comunitats autònomes fa que el serveis fins ara prestats pels ajuntaments es deixin de prestar.

A més a més, la norma planteja moltes contradiccions internes de calat que converteixen en sospitoses moltes de les seves solucions i permeten aventurar que poden acabar per ser poc aplicades. Un exemple de contradicció, encara no esmentat fins el moment, és que no existeixen alternatives realistes a la prestació dels nombrosos serveis (per exemple, socials, amb la importància que això té per als ciutadans) que estan prestant els Ajuntaments i que la norma pretén que deixin de ser de la seva incumbència. Això indueix a pensar que les famoses "competències impròpies" seguiran tenint una llarga vida, mal que li pesi al govern, per pura necessitat. En tot cas, estem davant d'un exemple clar d'un programa de recentralització jurídica que demostra la desconfiança del govern en l'autonomia (en aquest cas, en l'autonomia local).

Per concloure, cal identificar la orientació de les mesures contingudes en la LRSAL com a poc afortunades, si s'apel·la a alguns principis reflectits a la Constitució i al dret

comunitari (subsidiarietat, eficiència, principi democràtic, participació i control ciutadans...). És molt probable que estiguem davant d'una norma que demostrï en el futur, poca capacitat d'introduir millores efectives en la gestió i vida diària de les nostres administracions locals però que, a canvi, pugui produir problemes pràctics d'importància si es pretenen dur rígidament a la pràctica les seves previsions en matèria de replegament competencial dels ajuntaments en uns moments d'ajustament pressupostari. De fet, les necessitats d'ajustament pressupostari molt probablement dificultaran que les comunitats autònomes puguin prestar els serveis afectats en condicions, amb la consegüent minva d'atenció als ciutadans en general i als veïns més desfavorits en particular.

Llorenç del Penedès, 15 de gener de 2014.

Signatura: David Guillén i Viñas

* * *