

Enrique Martínez de la Casa Rodríguez  
UNED  
director@talavera.uned.es

## Vetos y resistencias en el fracaso de la reforma de la planta local en España

### Resumen

*La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013 ha sido el último intento legislativo de profunda incidencia sobre la organización de la planta local en España. Una Ley nacida sin consenso y que ha fracasado en sus objetivos. Este artículo quiere hacer, desde el punto de vista de la política un análisis de las causas de ese fracaso. Según indican algunos autores como Alba y Navarro «la literatura más relevante del gobierno local en España proviene de estudiosos del Derecho Administrativo altamente orientada al marco jurídico, la posición jurídica de la unidad local de gobierno y las cuestiones relacionadas con los procedimientos legales». La Ley nace de una necesidad impuesta por la Unión Europea para controlar el déficit de la administración local, nace sin consenso, y fracasa en el intento de reducir la planta local. Este último resultado es del máximo interés porque puede observarse dentro de un marco comparativo entre modelos en Europa. En el marco europeo existen iniciativas de reducción de la planta local que pueden resumirse en dos modelos: arriba-abajo que tiene con característica una norma emanada del legislativo central y aplicada en la esfera local (Dinamarca pero también Grecia) y abajo-arriba que fundamenta en la voluntariedad la consecución de la disminución de entes locales (España). Una Ley tan reciente ha encontrado vetos y resistencias por parte de los actores implicados que han hecho imposible su aplicación como consecuencia de enfrentamientos entre el centro y la periferia de la organización institucional española o en el enfrentamiento entre partidos políticos y el poder de veto que tienen actores tan significados como las Comunidades Autónomas y los propios Ayuntamientos objeto de la norma.*

### Palabras clave

*Reforma local, municipios, partidos políticos, comunidades autónomas, municipalismo.*

## Vetoes and resistances in the failure of the reform of local tier in Spain

### Abstract

*Rationalization and Sustainability Law of the local administration from December 27th 2013 was the last legislative attempt to profound impact on the local tier organization in Spain. A law born without consensus which has failed in its objectives. This article aims to clarify the reasons of this failure from a political point of view. According to some authors like Alba and Navarro «the most relevant literature about local governance in Spain comes from Administrative Law scholars, highly oriented to the legal framework, the legal position of the local tier governance and issues related to legal procedures». The law was born out of a necessity imposed by the EU to control the budget of the municipal administration, it was also born without consensus and it failed in its objective of reducing the local tier. This failure is of great interest, because it can be compared to different models within Europe. In the European context there are two main models of local tier reduction: top-to-bottom which main trait is that the law come directly from the Central Legislative Body of Governance and applied to the local level (Denmark, but also Greece) and bottom-to-top which it is based in the voluntariness in achieving the reduction of local entities (Spain). Such a new Law has encounter vetoes and opposition from stakeholders who made impossible its enforcement because of the clashes between the center and the periphery of the Spanish institutional organization, and the veto power possessed by the Regional governance and even the municipalities subject to such law.*

### Keywords

*Reform local, municipalities, political party, autonomous communities, municipalism.*

## 1. INTRODUCCIÓN

El 30 de septiembre de 2014, la Junta de Andalucía aprobó que la localidad de Montecorto, con 700 habitantes, se convirtiese en el municipio 102 de la provincia de Málaga<sup>1</sup>. El 1 de enero de ese mismo año había entrado en vigor la Ley de Racionalización y Sostenibilidad que contempla un mínimo de 5.000 empadronados para crear un nuevo municipio. Este acto define perfectamente el fracaso de un nuevo intento de racionalizar la planta municipal española.

La crisis económica y financiera está teniendo influencia más allá de la economía de los países en la Unión Europea. Está influyendo en el cambio de políticas públicas ligadas al Estado del Bienestar y, en España, ha sido el motivo de un rediseño de las competencias municipales con el objetivo de que los Ayuntamientos, ayuden a reducir el déficit de la Administración española y pueda alcanzarse el objetivo fijado por Bruselas. Esta subordinación de la política nacional a los dictados de la Unión Europea es una de las características del momento político y económico actual con una evidente pérdida de soberanía nacional. España reforma su sistema económico y rediseña la autonomía municipal desde la sumisión a un plan impuesto desde Bruselas.

El rediseño de la autonomía municipal a través de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 2013 viene a cumplir una de las peticiones de la Unión Europea en relación al déficit público. Sabemos que todas las medidas que tome el Gobierno tienen un contenido económico y social que influye sobre los ciudadanos. En el caso de la organización de la planta local y sus competencias, esta influencia ha buscado ser determinante porque impone límites de déficit, reorganiza las competencias de los entes locales, refuerza el papel de una institución como la Diputación, imposibilita prácticamente la creación de nuevos municipios y apoya la fusión de municipios como medida de racionalización de la planta local.

La oportunidad que ofrecía la crisis económica para rediseñar la planta local era única. Parecía un momento propicio para vencer las resistencias que pudieran provocar las medidas de reforma. Es lo que Collier y Collier<sup>2</sup> llaman una coyuntura crítica que favorece la transformación de una determinada institución, en este caso, el Ayuntamiento. Esta necesidad de reforma era respaldada por los analistas que se ocupan de lo local en España. Por ejemplo, Jiménez Asensio para el que «la planta municipal es insostenible. El minifundismo municipal no puede dar respuesta a las necesidades de servicios públicos de calidad que tiene la ciudadanía». Es evidente que España, con sus más de 8.000 municipios es un Estado candidato a la reducción de la planta municipal. Este es un problema que ha preocupado a los países europeos. Unos han logrado la reducción y otros se encuentran en fase de reordenación.

Es evidente que la reforma de la planta local es objeto de reflexión por juristas, administrativistas y fiscalistas en un debate donde también debe aparecer la voz de los politólogos. Sobre todo, porque atañe al ámbito del diseño de las políticas públicas, sobre todo de la formación de la voluntad política y adopción de decisiones colectivas (politics) y también de la policy, es decir, las decisiones vinculantes adoptadas por un gobierno respecto a la distribución y asignación de bienes.

Para Alba y Navarro:

«La literatura más relevante del gobierno local en España proviene de estudiosos del Derecho Administrativo altamente orientada al marco jurídico, la posición jurídica de la unidad local de gobierno y las cuestiones relacionadas con los procedimientos legales. Finalmente, los científicos sociales principalmente se han centrado en la realidad gubernamental local en materia electoral y los resultados y el comportamiento electoral»<sup>3</sup>.

Me propongo estudiar cómo la elección del Gobierno para diseñar la reforma nace de una necesidad impuesta por la Unión Europea, nace sin consenso, y fracasa en el intento de reducir la planta local. Este último resultado es del máximo interés porque puede observarse dentro de un marco comparativo entre modelos en Europa. Recientemente han aparecido estudios sobre la reforma de la planta local en Europa, sus orientaciones y sus resistencias. Los más destacados son los de Baldersheim y Rose (2010), Kersting y Vetter (2003), Wollmann (2012) y Lago-Peñas

<sup>1</sup> *El País*, 22 de febrero de 2015. En el mismo artículo que da cuenta de este hecho se relata: «Por lo mismo luchan también en España, al menos, casi dos decenas de barrios de diversas características. Urbanos y rurales, dependientes de grande y pequeñas ciudades, gobernados por la izquierda y la derecha; con economías agrícolas, de servicio, industriales y de provincias tan distantes como Bizkaia, Albacete y Cádiz, entre otras. Muchas diferencias que, a la hora de explicar por qué se ansía la independencia confluyen siempre en los mismos motivos: económicos e identitarios».

<sup>2</sup> COLLIER Y COLLIER (1991): 78.

<sup>3</sup> ALBA Y NAVARRO (2003): 198.

y Martínez Vázquez (2013). Cada una de estas aportaciones analizan la planta local desde perspectivas diferentes pero todas ellas tratan de dar respuesta a la pregunta sobre las condiciones de las reformas locales y /o el tamaño idóneo de la organización municipal.

El modelo elaborado por Baldersheim y Rose en su libro me sirve para el análisis del caso español.

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad tiene un largo periodo de gestación y se enmarca en los reiterados intentos del legislador español por adecuar la vieja Ley de Bases a la nueva realidad de la administración local. El Pacto Local, la Ley de Grandes Ciudades y el Libro Blanco para la reforma son los intentos de reestructurar el poder local que desarrollan los gobiernos del PP y del PSOE y la agrupación más importante de municipios de España, la FEMP para lograrlo. La Ley de Bases, de carácter eminentemente descentralizadora y sus reformas han tratado de encajar las aspiraciones de los ayuntamientos en sus sucesivas reformas.

La aparición en la agenda del gobierno de España de la necesaria y esperada reforma tiene que ver con el contexto económico que ha marcado la elaboración de la Ley de Racionalización. Se trata de un contexto de crisis económica que hace necesario proponer a Bruselas ahorro en el déficit público. Y los Ayuntamientos son objeto de este ahorro, en concreto se hace llegar a Bruselas una cifra en torno a los 9.000 millones de euros de ahorro en ese capítulo presupuestario.

Así se recogía en el Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2012 presentado por el Gobierno a las instituciones europeas, en el que se plantea como medida de racionalización del número de entidades locales la agrupación de municipios, de modo que «solo tengan esta consideración los que alcancen un umbral determinado de población» (p. 95 del programa)<sup>4</sup>.

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), de 27 de diciembre de 2013, es fiel a su enunciado: plasma una reforma de la Administración local desde la perspectiva financiera impuesta por la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril).

Jiménez Asensio indica que los motivos por los que el gobierno aprueba esta ley dentro de su programa de reformas «no están muy claros» pero apunta a dos posibles motivos: La planta local española estaba siendo cuestionada en los últimos años, especialmente desde el comienzo de la crisis y la «la sostenibilidad financiera y la pretendida eficiencia, así como la necesidad de racionalizar...»<sup>5</sup>.

## 2. EL ESTUDIO DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN EL NIVEL LOCAL

La reforma de la planta local en España ha sido objeto de análisis académicos que han terminado plasmados, con mayor o menor fortuna, en la Ley de Racionalización. Ya en el Informe sobre los municipios españoles realizado por la FEMP se reconocía la incapacidad de algunos municipios para prestar servicios en condiciones idóneas reconociendo que era imposible lograr que «todos los Ayuntamientos estén dotados de suficiente capacidad de gestión» pero derivaba esa capacidad a fórmulas de colaboración y asistencia de entidades intermunicipales como las provincias, cabildos y consejos insulares.

En el ámbito de los expertos que se han pronunciado recientemente sobre el redimensionamiento de la planta local en España, abundan los pronunciamientos favorables. Así Díaz Lema<sup>6</sup> señala que la reforma es fruto de una perspectiva financiera. Jiménez Asensio<sup>7</sup> sostiene que la planta municipal es «insostenible». El «minifundismo municipal<sup>8</sup>» no puede dar respuesta a las necesidades de servicios públicos de calidad que tiene la ciudadanía, en tanto que Heilnet<sup>9</sup> argumenta que la fusión de municipios es percibida como una condición para una mayor eficiencia («economías de escala») y eficacia. Por último y para no hacer interminable la cita de autores favorables a la fusión, Bayona Rocamora<sup>10</sup> cree que las posibles ventajas que pueden obtenerse de esta decisión pueden resumirse en dos: La superación de los problemas de capacidad y eficiencia que lastran a los pequeños municipios y una teórica disminución del gasto público derivado del proceso de reorganización administrativa. Como no podía ser de otra manera también existen elaboraciones teóricas sobre la necesidad del pequeño municipio. Baldersheim y Rose

4 Nos referimos al Programa Nacional de Reformas, Reino de España, 2012 en el sitio Internet (<http://www.lamoncloa.gob.es/documentos/pnrdefinitivo.pdf>, visitado el día 10 de octubre de 2014) en cuyas pp. 94 y ss. se señalan objetivos y medidas para racionalizar el número de entidades locales y sus competencias.

5 JIMÉNEZ ASENSIO (2013): 283.

6 DÍAZ LEMA (2013): 47-91.

7 Ibíd.

8 Las comillas son mías.

9 HEILNET (2013): 69.

10 BAYONA ROCAMORA (2013): 133.

indican cuales son los principales argumentos en defensa de este «inframunicipalismo»: cercanía, mayor participación democrática, la preservación de la tradición y la identidad. Son argumentos que presentan al pequeño municipio como más accesible para el ciudadano como sostienen Font Garolera y Majoral Moliné<sup>11</sup>. Otros estudiosos se decantan por el reforzamiento de la autonomía local y los entes intermedios de cooperación como Ferret Jacas<sup>12</sup>.

Pasados dos años de la entrada en vigor de la Ley, los analistas españoles de la Administración Local ya han señalado su fracaso<sup>13</sup> al no alcanzar los objetivos previstos de disminución de la planta local, ni de reparto de poder con las nuevas competencias que la Ley atribuye a las Diputaciones, ni en la resolución del inframunicipalismo, ni en el fortalecimiento de la cooperación entre municipios de menos de 20.000 habitantes, ni, en definitiva, de ninguno de los objetivos propuestos referente a la planta local.

Aunque más adelante nos referiremos específicamente a las causas del fracaso, podemos resumir en palabras de Calonge<sup>14</sup> lo que, a su juicio es la administración local en España: «Una administración básicamente rural que es una farsa porque se encuentra con municipios carentes de capacidad».

Las unidades administrativas, los límites territoriales o la población idónea que tiene que tener un ente institucional sea éste un municipio, una provincia o una región autónoma, son capítulos de la organización de los Estados que han estado sometidos a debate teórico o han sido objeto de decisiones políticas, buscando eficacia y eficiencia de dichos núcleos. Si se cogen ejemplos recientes de redimensionamiento como el caso francés, el número de ciudadanos acogidos en las regiones o en los municipios se ha transformado en importante dentro de la decisión de reducir el número de unas y otros. Los legisladores franceses han apuntado a regiones con una población en torno a los cuatro millones y municipios de veinte mil habitantes como idóneas para mejorar el gobierno<sup>15</sup>. En el caso francés la fusión regional ha contado con la decisión gubernamental de no hacer caso a sentimientos de pertenencia a una misma identidad cultural que debe ser preservada como los casos de Alsacia y Lorena<sup>16</sup>.

## 2.1. El debate sobre ventajas e inconvenientes del tamaño de la planta local

La fijación del número idóneo de habitantes o los límites territoriales forman para Baldersheim y Rose una «saga» sin final porque el paso del tiempo produce cambios en la vida socioeconómica que no fueron previstos o bien cambian las condiciones de los acuerdos entre actores que fuerzan la necesidad del cambio.

Su enfoque es el de la elección territorial para dar respuesta a las preguntas en torno al tamaño idóneo que garantice un mejor gobernanza.

Los países confrontan cada día más problemas que se identifican con desajustes territoriales y funciones de los gobiernos locales. La incapacidad para hacer frente a los «problemas retorcidos<sup>17</sup>» como la degradación medioambiental, el tráfico, el suministro de agua o las tensiones ciudadanas se atribuyen a la fragmentación territorial y se buscan soluciones relacionadas con la reducción de la fragmentación. Este es el punto de vista de los consolidacionistas, partidarios de un gobierno federal fuerte. Su posición teórica argumenta que uniendo unidades pequeñas de carácter político-administrativas en unas más grandes, se superan los costes económicos de la fragmentación, la duplicación o la superposición de organismos. Para ellos, unidades más grandes de gobierno local tienen la ventaja de la economía de escala a la hora de prestar servicios públicos. Defienden que el aumento de tamaño permite ejercer una mayor capacidad para gobernar, siendo estos entes capaces de tomar más funciones y los apartados de redistribución económica y recursos organizativos. Según este punto de vista, si los gobiernos locales quieren ser instituciones eficaces para el ciudadano, deben tener suficiente tamaño y autoridad<sup>18</sup>.

Los llamados defensores de la elección pública son partidarios de todo lo contrario: quieren mantener autoridades locales pequeñas. Según esta teoría las poblaciones pequeñas tienden a ser más homogéneas y se tiene más en cuenta las preferencias individuales. En virtud de su tamaño más pequeño, los ciudadanos también tienen

11 FONT GAROLERA Y MAJORAL MOLINÉ (2005).

12 FERRET JACAS (2007).

13 ARENILLA SÁENZ (2015).

14 CALONGE (2015): 3.

15 En concreto, el número idóneo de habitantes en cada región se ha tomado como referencia el modelo alemán que agrupa en cada Lander una media de cinco millones de habitantes.

16 En relación a esta cuestión, el ministro del Interior, Bernard Cazeneuve, ha declarado en la Asamblea Nacional: «Nuestro objetivo no es crear regiones identitarias, como ocurre con Cataluña en España, Piamonte en Italia o Baviera en Alemania».

17 Este concepto (*wicked problems* en inglés) se refiere a situaciones sociales problemáticas en las que no hay una solución obvia, están involucrados muchos individuos y organizaciones, hay desacuerdo entre las partes interesadas y la solución requiere el cambio de comportamiento de varios actores. RITTEL Y WEBBER (1973): 160.

18 GUNLICKS (1991), citado por BALDERSHEIM, H. y ROSE, L. (2010).

una mayor accesibilidad a los poderes públicos y son más capaces de comunicar sus preferencias de bienes y servicios a las autoridades locales. En esta línea, defienden que las autoridades de los núcleos pequeños toman decisiones más «a medida» en la provisión de estos bienes y servicios locales.

### 3. LA REFORMA LOCAL EN EUROPA

La necesidad de la reforma de la planta local ha tenido en el contexto de la Unión Europea un largo recorrido que ha desembocado en la necesidad que casi todos los países han tenido de reconducir el número de municipios<sup>19</sup>, de suprimir entes intermedios<sup>20</sup> o de redefinir el papel de los diferentes escalones de la administración<sup>21</sup>.

Baldersheim y Rose hacen un repaso del tamaño de la planta local en 11 países se completa con un planteamiento que dividen, por el número de municipios y el tamaño de los mismos en tres bloques, después analizan el papel que juega la «voluntariedad» en la reducción del tamaño de la planta y analizan dos modelos que pueden utilizarse a la hora de reorganizar la planta local: Un modelo donde la decisión se toma y se impone «de arriba hacia abajo» y un modelo donde las decisiones quedan en manos de los «de abajo» que construyen hacia «arriba» la reorganización.

En algunos países europeos, la reducción del número de municipios ha sido muy importante aún antes de la crisis económica: Suecia redujo el número en un 88%; Bulgaria en un 88%; Dinamarca en un 80% o Gran Bretaña en un 76 por ciento. (Rodríguez González)<sup>22</sup>.

En este cuadro se recoge la realidad de la planta local en algunos países del Sur de Europa que usará como referencias para el caso español.

TABLA I. AYUNTAMIENTOS EN PAISES DEL SUR DE EUROPA

País	N.º municipios	Media habitantes por municipios	% menores 5.000 habitantes
Grecia	325	34.302	0
Italia	8.010	7.588	71
Francia	36.529	1.832	95
España	8.119	5.766	98,69

Datos de 2014. Elaboración propia.

El marco y las estrategias puestas en pie por los partidarios del redimensionamiento de la planta local tratan por todos los medios de modelar la opinión favorable al proceso. Un proceso que en todas partes suscita una fuerte oposición si bien es el sur de Europa donde esta oposición es más difícil de vencer y por tanto donde se ensayan con más fuerza las opciones intermedias, ya sean mediante la voluntariedad como en el caso español o mediante la supresión de entidades intermedias como en el caso italiano.

Como hemos visto, esta oposición puede venir del sentimiento de pertenencia a una comunidad pero en el ámbito de la política suele venir de la resistencia de una élite política territorial que teme perder su base de poder. Así lo estamos viendo en Francia donde la principal oposición a la reducción de regiones y municipios viene de los alcaldes y presidentes de región que son a la vez diputados en la Asamblea Nacional. En España el caso es similar, el Partido Popular no cuenta con un respaldo absoluto de sus presidentes de comunidades autónomas y alcaldes a la hora de poner en pie las decisiones necesarias para hacer efectiva la Ley de Racionalización. Las fusiones pretenden la desaparición de muchos sistemas políticos locales y con ellos posiciones de poder y prestigio.

Para Baldersheim y Rose los conflictos entre centro y periferia tienen una dimensión territorial que se activa fácilmente con las propuestas de reforma en la medida de que afectan a equilibrios de poder entre las élites locales y nacionales. Estas reformas también pueden activar cuestiones distributivas o incluso pueden ser enmarcadas con el fin de cambiar la distribución de servicios o bienes públicos entre regiones.

19 Alemania lo ha hecho en dos fases: antes y después de la unificación. Grecia aparece hoy como uno de los países en los que más se ha reducido el número de municipios con mayor rapidez.

20 Dinamarca suprimió los condados.

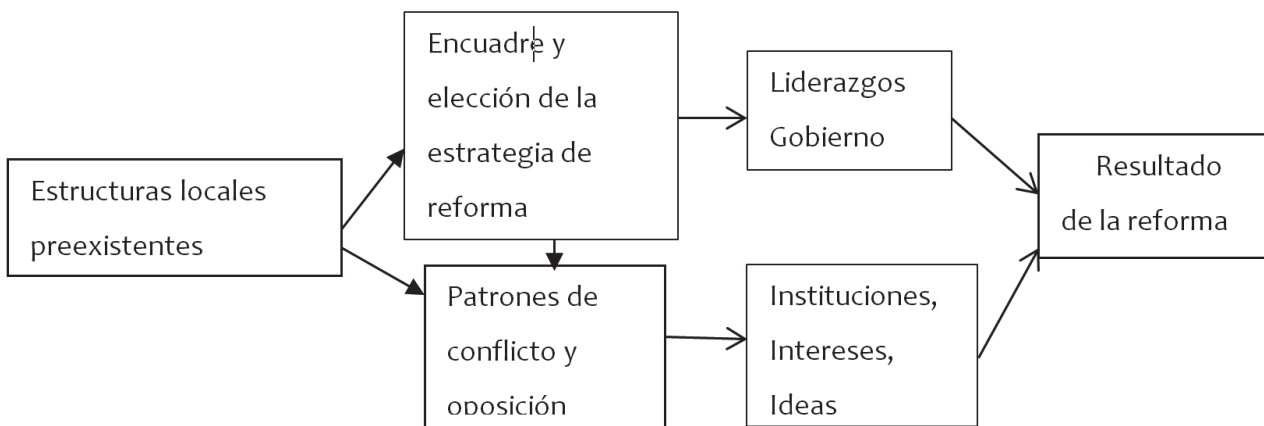
21 Alemania y Hungría han transferido competencias de los estados federales a los condados o han trasladado competencias de los ayuntamientos a los mismos.

22 RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (2006).



En el modelo de Baldersheim y Rose, la puesta en marcha de las reformas concitan una polémica pública allí donde se han tomado la decisión. Cada propuesta de reforma tiende a ser polémica ya que moviliza una gran cantidad de intereses que generan los conflictos. Estos conflictos afectan a los partidos políticos, a los ciudadanos implicados y a los gobiernos que toman las decisiones. Como puede verse en el cuadro analítico que sigue, basado en estos autores, el cambio o permanencia de las estructuras locales preexistentes es motivo de una elección de encuadre para la estrategia de reforma que pone en pie patrones de conflicto y búsqueda de alianzas en las que participan los intereses históricos de las instituciones, de los actores y de las ideas bajo un liderazgo que pretende en el caso de España llevar adelante la reforma desde el Gobierno. El resultado final de la propuesta de reforma de las instituciones preexistentes será el resultado de la hegemonía que logren los actores proponentes o de las resistencias que puedan oponer los contrarios al cambio.

#### MARCO DE ANALISIS



Fuente: elaboración propia a partir de un modelo de BALDERSHEIM Y ROSE.

La política de redimensionamiento de la planta local en España forma parte de la definición de alternativas que, según Schattsneider<sup>23</sup> es el instrumento supremo del poder. Se trata de una decisión del poder para solventar un problema: el excesivo número de entes locales. Esta alternativa sometida al debate toma la forma de un problema de política pública y por tanto forma parte del proceso de elaboración de una política pública: Definición del problema, propuesta de soluciones y formación de la agenda. La definición del problema es relevante para la política pública porque prepara las posibles respuestas. La definición del problema y su presentación puede estar basada en el encuadramiento (framing) y por tanto presentarlo de tal manera que los actores políticos estructuran el conflicto.

Según señalan diversos autores españoles (Coscolluela 2013, Font 2012 y Díaz 2012) la cifra de 20.000 se establece como el auténtico ideal de la población del municipio, ya que en el artículo 26.2 de la Ley de Racionalización se prevé que, en los municipios con población inferior a esa cifra, sean las Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares los que asumirán la titularidad de las competencias que el municipio no cumpla con arreglo a los precios efectivos en función de su uso. Y señalan que con esta legislación se ensaya una nueva vía en la reforma de la planta local española, la atribución a las diputaciones provinciales u órganos equivalentes de los servicios municipales mínimos en municipios de menos de 20.000 habitantes, cuando circunstancias de sostenibilidad financiera o economías de escala lo hagan conveniente. Se parte de un diagnóstico que señala que España dispone de un altísimo número de municipios con una baja capacidad de gestión.

En cuanto a los modelos que han sido analizados, la llamada estrategia de reajuste del Norte de Europa viene por el fomento de agregación o fusión de los municipios a partir de aplicación de leyes específicas para este fin y con el objetivo de crear estructuras municipales fuertes y eficientes con mayor capacidad de gestión de los servicios públicos que ofertan. Una primera estrategia persigue crear municipios más grandes desde el punto de vista territorial y demográfico, a través de fusiones de pequeños y medianos municipios. Fue implementada en primer lugar en los países escandinavos, en el Reino Unido y en algunos Lander en Alemania. Tenía como objetivo constituir municipios que desde un punto de vista demográfico, político y financiero fueran viables para prestar los ser-

23 SCHATTSNEIDER (1967).

vicios que demandaba la población. Según recoge Hubert Heinelt<sup>24</sup> esta fue una concentración coercitiva que se implantó en Suecia en 1952 y 1974 (llegándose a una media de 34.000 habitantes por municipio), en el Reino Unido en 1974 (alcanzándose una media de 170.000 habitantes por distrito o barrio) y en algunos Lander en Alemania a principios de los años 70, por ejemplo en Renania del Norte-Westfalia (se llegó a la media de 44.000 habitantes por municipio). En este mismo plano Dinamarca disminuyó su número de municipios de 271 a 98 (55.400 habitantes de media por municipio).

A esta estrategia se opone la llamada estrategia del Sur de Europa que ha afectado a Italia, Francia y Grecia. Al igual que España esta estrategia ha intentado mantener el histórico formato de municipios pequeños con la creación de estructuras supramunicipales, que asisten y apoyan a los municipios en el ejercicio de sus competencias. Se ha basado en el principio de la cooperación voluntaria y, por tanto, en la máxima de que las fusiones únicamente pueden llevarse a cabo con el consentimiento de los municipios o de sus habitantes.

Esta opción de mantener municipios pequeños ha llevado a crear entidades supramunicipales. En primer lugar está la Diputación o el Departamento y luego otras fórmulas como el área metropolitana, la comarca, la mancomunidad, etc.

Pero a día de hoy, esta estrategia de voluntariedad y entes intermedios ha hecho crisis en el Sur de Europa y la presión de Bruselas está obligando a la reducción de la planta local por vía de la coacción de arriba abajo. En España la decisión del Gobierno sigue proponiendo la voluntariedad lo que conlleva el fracaso de no haber logrado nada más que una fusión municipal desde que entró en vigor la Ley.

#### 4. INERCIA INSTITUCIONAL Y CONTEXTO

A la hora de analizar el fracaso es evidente que hay que referirse a los actores, el contexto y la parte de responsabilidad que le corresponde a las instituciones implicadas en el proceso. Desde el punto de vista neoinstitucionalista teorizado por Wollmann<sup>25</sup>, las tradiciones legales, culturales y la trayectoria (dependencia del camino) forman parte de la realidad que está influyendo en el resultado de la reforma. Los actores, las coaliciones, los vetos deben ser tenidos en cuenta. Las instituciones políticas pueden obstruir el camino del cambio. También tienen ese poder los vetos de los actores que en el Parlamento, en las asociaciones de municipios, en las comunidades autónomas, forman la alianza de la oposición a una reforma nacida sin consenso.

Para evitar esta oposición el Gobierno tramitó rápidamente el proyecto de Ley. En tres meses según señala Jiménez Asensio<sup>26</sup>, las dos Cámaras se pronunciaron sobre las enmiendas y la totalidad del articulado.

Sin salir del ámbito del papel de oposición que han jugado las instituciones, conviene señalar la labor de oposición de los mismos municipios. Para Lapuente Giné<sup>27</sup>, la inercia histórica de las instituciones locales, su «conservacionismo» y sus «legalismos» son trabas suficientes para el fracaso de la reforma local en comparación con las transformaciones radicales de los municipios de otros países occidentales.

La literatura científica ha señalado también la existencia de una resistencia institucional desde las Comunidades Autónomas (para Rodríguez Márquez «La norma que comentamos supone una restricción de la libertad de configuración del legislador autonómico»)<sup>28</sup> y el Consejo de Estado, por parte de los órganos de gobierno municipales, partidos políticos ajenos al Gobierno, sindicatos y funcionarios. Es decir, falta capacidad de presión del partido del gobierno para imponer sus posiciones en un contexto favorable por la crisis y por la abrumadora mayoría parlamentaria. Esta debilidad de un Gobierno fuerte tiene que ver con la percepción por parte del Ejecutivo de que un enfrentamiento con las élites locales erosionará su posición electoral de manera grave.

La Asamblea de Madrid (PP) ha aprobado una ley que aplaza la asunción de ciertas competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales. Unas competencias que ahora están en manos de los Ayuntamientos y cuyo traspaso a las comunidades contempla la Ley de Racionalización. Cataluña ha hecho lo propio con un decreto ley. En este decreto, la Generalitat (CIU) habla de la «incertidumbre jurídica» que ha creado la reforma local que «ha generado numerosas y contradictorias interpretaciones por parte de los entes locales». Extremadura (PP) ha desarrollado la ley estatal con sus propias claves para evitar que desaparezcan las mancomunidades de su región. También Andalucía (PSOE-IU), ha aprobado un decreto ley pensado como un «dique de contención contra el desmantelamiento de la Administración local».

24 Ibid.

25 WOLLMAN (2010).

26 JIMÉNEZ ASENSIO (2013): 3.

27 LAPUENTE GINÉ (2013): 12.

28 ROMERA JIMÉNEZ y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ (2014): 194-214.

También conviene fijarse en la fortaleza institucional, tradiciones legales, culturales y trayectorias. El neoinstitucionalismo histórico defiende que en la reforma de las instituciones de un país influye la historia, la estructura y composición de la sociedad así como el grado de arraigo y el funcionamiento de instituciones anteriores. Inercia histórica que según Lapuente Giné<sup>29</sup> «sigue socavando los intentos de dotarnos de unos gobiernos locales similares a los de nuestros países de referencia». El poder local ha sido capaz de «negociar» incluso con nuestros regímenes más autoritarios, extrayendo ventajas fiscales y regulaciones... de una forma asimétrica».

## 5. ENCUADRES Y EL PAPEL DE LAS IDEAS

Las estrategias de reajuste de la planta local comienzan con los argumentos que la dirección política de las instituciones elabora para alcanzar un fin propuesto. Una vez decidido que la recentralización debe producirse por la vía de la coacción legal o por la vía de la decisión voluntaria, es necesario exponer ante la opinión pública los argumentos que avalan la necesidad de los acuerdos.

Las razones que se dan para las fusiones sean estas obligatorias o voluntarias, son a menudo que las unidades existentes son ineficientes, incapaces de prestación de servicios y garantizar el bienestar en un nivel satisfactorio. Los valores democráticos también pueden ser invocados pero se utilizan más frecuentemente de unidades pequeñas y como argumentos en contra de las fusiones. En los casos de los países que acabamos de analizar y en el caso español, muchas reformas nacionales también han sido justificadas como adaptaciones con la integración europea o como 'Requisitos de Bruselas'.

¿De qué manera enmarcan los partidarios de la reforma, la necesidad de la misma? Desde el punto conceptual de «marco», como «estructura mental que conforma nuestra manera de ver el mundo»<sup>30</sup>, la reforma es presentada como «racionalización y sostenibilidad». En su propio nombre ya propone su defensa porque ¿quién está en contra de un precepto que racionaliza y logra el sostenimiento de algo tan poco respaldado como «la administración local»?

En lo que respecta a España, las líneas de división que fabrican encuadres para desarrollar una política de apoyo o rechazo a la reforma empieza por la división izquierda-derecha que encuadra ideas como recortes o pérdida de autonomía local; la división centro-periferia con el argumento de la invasión de competencias autonómicas y una línea de división Partido Popular-Partido Popular que puede encuadrarse en una lucha entre élites locales por la primacía política.

Dentro del encuadre y el papel de las ideas es necesario detenerse en el análisis de las reformas del gobierno local en Europa que han realizado Kersting y Vetter. Coinciden con Baldersheim y Rose en que las reformas de los gobiernos locales están en la agenda de todas las democracias de Europa occidental. Para ellos «La investigación de las reformas de los gobiernos locales pueden tomar diferentes perspectivas a partir de las razones del cambio, las diferentes estrategias que se toman, los procesos de implementación en sí o sus resultados». Ambos estudiosos centran su análisis en las intenciones de las reformas que para ellos deben ser el mantenimiento de la democracia local y el mantenimiento de la legitimidad democrática.

El estudio encuentra cuatro clases de estrategias y sus respectivas decisiones desde el punto de vista de dos grandes orientaciones: reforma de la administración y reforma de la política como se recoge en este cuadro:

TABLA II: ACTIVIDADES DE REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL

<i>Reformas de la Administración Local</i>	<i>Reformas de la política local</i>
<i>Reformas territoriales y funcionales:</i>	<i>Cambios en la participación directa.</i>
– Nuevas leyes de gobierno.	– Elección directa de alcalde.
– Descentralización funcional y financiera.	– Referéndum local.
– Desregulación.	
– Reforma de término municipal, unificación de municipios, cooperación intermunicipal.	

29 Ibid.

30 El concepto está sacado de LAKOFF, G. (2007). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid. Editorial Complutense.



<i>Reformas de gestión</i>	<i>Cambios en la representación democrática</i>
– Orientación presupuestaria.	– Nuevas leyes electorales.
– Organización interna.	– Gobierno electrónico.
– Privatizaciones.	– Voto electrónico.
– Introducción de estructuras de gobernanza: consejos de barrio, foros...	
– Cambios en el papel de los cargos electos.	

Fuente: KERSTING 2001, 2002a; CAULFIELD and LARSEN 2002.

Los cambios en la administración local, según Kersting y Vetter tienen pues dos direcciones: cambios administrativos que buscan la eficacia y eficiencia y cambios políticos que apuntan hacia una mayor participación.

## 6. EL PROCESO DE LA REFORMA EN ESPAÑA

En el caso español, aparte de la racionalización y sostenibilidad que se recoge en el enunciado de la Ley, la exposición de motivos abunda en el argumento de la sostenibilidad presupuestaria derivada, por un lado, de la reforma del artículo 135 de la CE y por otro de lo aprobado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Así, la exposición de motivos explica claramente las pretensiones del legislador:

«Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”, 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 y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas»<sup>31</sup>.

El legislador también argumenta a favor de la fusión de municipios que tan tímidamente asoma en toda la legislación española de carácter local al destacar los logros que conseguirán aquellos municipios que opten por esta fórmula. A este respecto, cabe señalar que por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie a los municipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal.

Entre estas medidas de incentivo se encuentran el incremento de su financiación, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional. Además, si se acordara entre los municipios fusionados alguno de ellos podría funcionar como forma de organización desconcentrada, lo que permitiría conservar la identidad territorial y denominación de los municipios fusionados, aunque pierdan su personalidad jurídica.

### 6.1. Motivaciones de los actores

Resulta evidente que el proceso de formulación de la política pública de reducción de la planta local tiene una base económica y un camino que presenta la necesidad de generar opciones para tratar un problema público que implica la identificación de las posibles soluciones. La elección de las opciones tiene como objetivo aumentar las posibilidades de aprobación por los decisores competentes. Los miembros del gobierno y la mayoría parlamentaria que sustenta al gobierno han debido comenzar la construcción de la propuesta de Ley con informes de expertos. Como indica Jones<sup>32</sup> la formulación de la política pública no suele limitarse a un conjunto de actores porque es muy probable que existan varios grupos formulando propuestas. En el caso de la Ley de Racionalización, el impulso es del gobierno que encarga a un grupo de expertos del INAP y Hacienda, la redacción de los primeros borradores. Son actores típicos de la burocracia administrativa estatal. A este grupo se une la Federación de Municipios y Provincias de España que ya había avanzado sus propuestas en el Estudio sobre la situación de los Ayuntamientos en España. En este camino que va desde la elaboración de informes hasta la aprobación en el parlamento, se producen negociaciones y resistencias por parte de los actores implicados.

<sup>31</sup> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado*.

<sup>32</sup> JONES (1984).

La aparición en la agenda política española del reajuste de la planta municipal obedece a una estrategia elaborada por el gobierno del partido Popular que ha encontrado un rechazo generalizado tanto en el ámbito de la responsabilidad institucional (ayuntamientos y comunidades autónomas) como en el partidario y sindical. ¿Cuáles son los argumentos presentados por los partidarios de la reforma de la planta municipal? Como hemos visto a la hora de hablar de estrategias, es necesario encontrar los valores que defiendan el buen fin de la reforma y lleven a la opinión pública a apoyar las decisiones del gobierno. Aunque me detendré en el caso español, está claro que en las decisiones de redimensionamiento europeo han pesado algunos argumentos definitorios que tienen que ver casi siempre con que las entidades locales existentes son ineficientes, incapaces de prestación de servicios y bienestar en un nivel satisfactorio, que la fragmentación territorial conlleva una elección por la ineficiencia o la falta de coordinación o la duplicidad de prestadores de un mismo servicio. En lo que respecta a aquellos que se oponen a las reformas y, en el caso que nos ocupa, a la reducción de municipios, el factor principal de oposición tiene que ver también con la calidad de la democracia o el respeto a la diversidad cultural.

En el siguiente cuadro pueden apreciarse estos marcos en países de nuestro entorno y también los marcos más utilizados en el caso español:

**TABLA III. MARCO DE LA DISCUSION EN ALGUNOS PAISES EUROPEOS**

País	Claves del encuadramiento
Italia	Regiones: capacidad del desarrollo impulsado por la europeización (2001.) Modernización (Un país ‘normal’). Supresión de las provincias (2014): reducir los costes de la política y agilizar el funcionamiento del Estado.
Grecia	Las fusiones municipales: eficacia impulsada por una europeización. Racionalización del gasto. Reducción del enorme déficit público.
Francia	Defensa de municipios pequeños: tradiciones, identidad, proximidad (años 70). Programa Hollande de 2014: Modernizar y descentralizar la Administración gala. Crear «regiones de talla europea». Ahorrar en cargos públicos.
España	Racionalización y sostenibilidad. Evitar duplicidades y ahorrar costes. Eficiencia: una administración, una competencia. Incentivar fusiones. Ahorro económico.

Fuente: Elaboración propia a partir de un modelo BALDERSHEIM Y ROSE.

Tomando como referencia las más recientes decisiones políticas de redimensionamiento en nuestro entorno, encontramos argumentos muy similares. Ya sea para encontrar apoyos a la Ley española, a la decisión del gobierno francés de reducir las regiones o en el argumento de Mateo Renzi para suprimir las provincias en Italia. El primer ministro italiano ha llegado a escribir en Twitter el mismo día que el Parlamento aprobó inicialmente su reforma territorial que «3.000 políticos dejarán de recibir una pensión del bolsillo de los italianos»<sup>33</sup>.

Como puede comprobarse en el cuadro, la eficiencia es el argumento que se muestra en cada ocasión que se trata de reducir la planta local así como la oportunidad de ahorro económico.

¿Cómo se enmarca en España la necesidad de la reforma siguiendo líneas de división?

Los argumentos del caso español que a continuación vamos a ver tienen un marco conceptual que trata de evitar los obstáculos a una reforma de la planta local que en el ámbito de la política tiene pocos partidarios. En el siguiente cuadro pueden apreciarse estos encuadres:

**TABLA IV. ARGUMENTOS DE DIVISION**

Actores del conflicto	Argumentos de oposición
Izquierda-derecha	Recorta competencias, atenta contra la autonomía local, privatiza servicios, será motivo de despidos, es antidemocrática, va contra la Carta Europea de Autonomía Local.

<sup>33</sup> *El Universal*. Caracas. Edición 4 de abril de 2014.

TABLA IV. CONT.

Centro-periferia	No mejora la situación de los municipios, invade competencias de los Estatutos de Autonomía, abre un proceso de recentralización.
Partido Popular-Partido Popular	Conflicto entre élites del Gobierno central y de las Comunidades Autónomas. Reafirmación de la primacía de la legislación autonómica en material local, rechazo a asumir competencias sin financiación.

Fuente: Elaboración propia a partir de un modelo BALDERSHEIM Y ROSE.

El papel de los actores emprendedores (gobierno y burócratas) en el inicio del proceso tiene que ver también con el camino legislativo. Comienzan a elaborar proyectos de reforma de la administración local con argumentos que tienen que ver, como ya he descrito, con la oportunidad de la crisis económica. Desde el ministerio de Hacienda y desde el INAP se elaboran más de treinta borradores y anteproyectos de ley durante el casi año y medio que dura la tramitación previa al Consejo de Ministros<sup>34</sup>.

Los argumentos utilizados desde los actores emprendedores pueden resumirse en los grandes apartados que recoge la Nota Explicativa elaborada por el ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en marzo de 2014:

- Clarificación de competencias.
- Racionalización de la estructura local.
- Regímenes de dedicación y retribuciones de los miembros de las Corporaciones Locales.
- Racionalización del empleo público.
- Control financiero y presupuestario más riguroso<sup>35</sup>.

Por su parte, otro de los actores emprendedores, el Director del INAP, Manuel Arenillas, destaca como bases de la reforma las siguientes:

- Necesidad de evitar solapamientos y duplicidades.
- Centralidad del ciudadano como receptos de servicios públicos.
- Garantía de solvencia y sostenibilidad municipal.
- Transparencia y rendición de cuentas.

Importante también es destacar las razones de la Ley para el Partido Popular que hizo público un argumentario<sup>36</sup> para utilización de militantes en defensa de sus posiciones. En resumen, el PP ve favorable la Ley por:

- Evitar duplicidades y ahorrar costes a los ciudadanos.
- Eficiencia, bajo el principio «una administración, una competencia»: se incentivará la fusión de municipios para evitar la dispersión administrativa.
- Ahorro estimado de 8.000 millones entre 2013 y 2015.
- Transparencia: los ayuntamientos estarán obligados a publicar lo que cuesta cada servicio público.
- Coordinación: se refuerza el papel de las diputaciones provinciales, que podrán coordinar y asumir determinados servicios si lo pueden realizar en mejores condiciones y a costes más bajos.

Cristóbal Montoro, ministro de Hacienda y Administraciones Públicas declaró después de que el Congreso aprobara la Ley que «Se trata de una reforma promunicipalista que pretende situar a las corporaciones locales en el lugar que se merecen».

Para los actores que se oponen a la reforma los argumentos pueden ser resumidos en los que mantiene la Federación Española de Municipios y Provincias que alegó al texto del Anteproyecto informado en Consejo de Ministros en febrero de 2013. La FEMP solicitó modificaciones a 24 de los 28 artículos de la Ley de Bases de Régimen Local que se ven afectados en la propuesta del Gobierno, así como a otros puntos de la Ley de Haciendas Locales.

34 ARENILLA SÁEZ (2015).

35 Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: Nota explicativa de la Reforma Local. Marzo 2014.

36 Partido Popular (2014). *El Gobierno aprueba la reforma de la administración local*. Extraído el 2 de agosto de 2014 de: <http://www.pp.es/actualidad-noticia/gobierno-aprueba-reforma-administracion-local>.

Las alegaciones se presentaron en siete bloques que hacían referencia a vulneración de la autonomía local, la supresión de las entidades locales menores, el tratamiento de las competencias en sanidad, educación y servicios sociales, el coste efectivo, etc.<sup>37</sup>.

Otro tanto hicieron la Junta de Andalucía, la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, la Xunta de Galicia, la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) y el Gobierno Vasco.

Las pretensiones de la Ley para los promotores tiene que ver con los argumentos de eficacia y eficiencia centrados en la disciplina financiera como señala Jiménez Asensio para el que el arranque y elaboración de la Ley se produce en un «duro y prolongado ajuste de las cuentas públicas como consecuencia de la crisis económico financiera derivada de los años 2008-2009»<sup>38</sup>.

Si hacemos un seguimiento de las pretensiones iniciales de la Ley y su situación un año después podemos partir de los siguientes ejes que se pretendían cubrir y que resume Jiménez Asensio:

1. Un nuevo sistema de competencias locales y una nueva regulación de las actividades económicas. Un reajuste de las competencias locales según Administraciones locales (con el consiguiente reforzamiento de las diputaciones).
2. Un redimensionamiento de las entidades instrumentales locales.
3. La evaluación de todos los servicios locales de ayuntamientos y mancomunidades (no de las diputaciones provinciales).
4. Un nuevo marco regulador de la figura del consorcio local.
5. La supresión de los entes locales menores.
6. La recuperación de la figura de los funcionarios con habilitación de carácter «nacional», reforzando notablemente el papel de los interventores.

En cuanto a los ejes de la Ley referidos a su ejecución puede resumirse en que no se han deslindado las competencias entre ayuntamientos, comunidades autónomas y diputaciones; se han reducido consorcios y mancomunidades, no hay evaluación económica de los servicios locales; se están adaptado los consorcios a la nueva Ley; las Eatim siguen constituidas y funcionando; se ha reforzado el papel de los interventores. A esto hay que añadir la inexistencia de la supresión de municipios como ya venimos señalando así como la creación de nuevos municipios.

También los argumentos de oposición van modelando la toma de decisiones y están presentes tanto en el ámbito de dirigentes del partido del gobierno como en el de la oposición y así se comprueba cómo la oposición a la Ley está también dentro del PP con declaraciones del Presidente de Castilla-León, Juan Vicente Herrera diciendo que combatirá la reforma con un informe crítico<sup>39</sup>. O, por último, las afirmaciones de PSOE e IU de que la reforma local no será un ahorro y sí un ataque a los ayuntamientos<sup>40</sup>.

Para aprobar la Ley el PP contó únicamente con el voto favorable de sus diputados y del PNV y no de CiU que declaró que la ley atenta contra las competencias autonómicas<sup>41</sup>. En el debate pudieron escucharse los argumentos a favor y en contra del proyecto que han delimitado las líneas maestras de este proceso legislativo.

## 6.2. Actores implicados en la reforma y sus estrategias

El gobierno ha actuado como actor emprendedor con el apoyo de su partido al plantear la reforma acuciado por los requerimientos de Bruselas para recortar el déficit público. Estos requerimientos han necesitado de un encuadre que, como hemos visto, tiene a la eficacia como argumento central. Pero este marco conceptual para encontrar aliados en la reforma ha encontrado una gran resistencia. Si utilizamos los conceptos del estudio de Baldersheim y Rose sobre actores del conflicto y argumentos, es evidente que la reforma ha encontrado una línea de división izquierda-derecha con argumentos en contra por parte de la oposición como recorte de competencias, atentado a la autonomía municipal, privatización, despidos y falta de consenso. Un ejemplo claro está en el recurso registrado ante el Tribunal Constitucional por más de 2.000 ayuntamientos, que representan a 15 millones de

37 Referencia completa en: <http://www.cosital.es/noticias-y-actualidad/621-la-femp-envia-a-hacienda-sus-alegaciones-a-la-reforma-local.html>.

38 JIMÉNEZ ASENSIO (2013): 285.

39 *Diario de Valladolid*, 6-3-2013. Portada.

40 *El Mundo*, 21-2-2013. Pág. 2.

41 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Número 168. 2013.

ciudadanos y que ha unido a representantes de PSOE, PSC, IU, ICV, CHA, UPyD, CiU, ERC, BNG y CC-NC, Compromís-Equo, de la Confederación de Agrupaciones y Partidos Independientes (CAPI) y de la Federación de entidades Locales menores (FEEM)<sup>42</sup>.

El primer acto de oposición se produce meses antes de la aprobación de la Ley, es decir, en la fase de anteproyecto mediante una «Declaración de Alcaldes/as contra Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» en la que participan representantes de Coalición Canaria, Compromis, Federación española de Entidades Menores, Iniciativa per Catalunya, CiU, IU y PSOE). Los argumentos centrales contra la reforma son:

- El argumento del endeudamiento de las entidades locales es falso porque su participación en el déficit de las administraciones públicas es mínimo.
- El texto atenta contra los derechos democráticos de participación ciudadana.
- El texto lesiona la autonomía municipal y no respeta las competencias municipales.
- No respeta a las comunidades autónomas.
- Pone en riesgo la prestación de servicios básicos.

### 6.3. El papel de los partidos y otros actores con veto en el proceso de reforma

Hemos visto el papel que cumplen las líneas de conflicto y la resistencia institucional al cambio lo que ha conllevado el fracaso de la implantación de la Ley de Racionalización. Veremos a continuación el papel que cumplen los partidos en este conflicto como actores emprendedores y actores con veto. Aunque hemos señalado que se da un conflicto entre el PP como emprendedor de la reforma y el resto de partidos del arco parlamentario, hay que indicar que dentro del PP también hay conflicto entre la dirección nacional y los dirigentes regionales que hacen uso de su poder institucional para oponerse al desarrollo de la Ley.

Antes tenemos que señalar que los partidos políticos han sido actores muy activos en el proceso de construcción democrática y del poder local. Primero porque consiguieron legitimidad cubriendo los déficits tanto democráticos como de infraestructuras de los ayuntamientos franquistas y en segundo lugar porque encontraron como señalan Alba y Navarro un lugar en la política local para construir nuevas élites políticas<sup>43</sup>.

Los actores con poder de veto más importantes en este proceso han sido los partidos políticos de oposición y las comunidades autónomas. Los partidos políticos han utilizado el recurso al Tribunal Constitucional como camino de veto para detener la reforma. El mismo camino han seguido las comunidades autónomas que también han elaborado leyes autonómicas para fortalecer su preeminencia sobre la ordenación de las instituciones locales. Para Zafra Víctor y Navarro Rodríguez: «El denominador común de esta normativa autonómica es tratar de desactivar el propósito de la LRSAL: reducir la calificación de competencias municipales impropias a las que no cuenten con habilitación del Legislador Sectorial (autonómico) anterior o posterior a la promulgación de la Ley, y condicionar en materia de Servicios Sociales, Sanidad y Educación»<sup>44</sup>.

En cuanto a los partidos políticos de izquierda, el PSOE en dos argumentarios dirigidos a afiliados y simpatizantes<sup>45</sup> destaca las razones para el no a la reforma centrado en su fase de anteproyecto en el no a las privatizaciones, argumento para el que cuenta con el apoyo de la Federación de Servicios Públicos de UGT<sup>46</sup>. En esta fase de anteproyecto, el PSOE destaca además que la reforma planteada por el PP es una «cortina de humo» y se opone a la reducción de concejales. Una vez aprobada la ley 27/2013, los argumentos aumentan y entra en juego la defensa de la autonomía municipal:

- Ataca y daña a la raíz misma del gobierno municipal.
- Recorta competencias a los ayuntamientos.
- Abre el camino a la desaparición de los servicios sociales y la privatización de los servicios básicos que prestan los Ayuntamientos.

42 En: [http://politica.elpais.com/politica/2014/03/11/actualidad/1394569821\\_929362.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/03/11/actualidad/1394569821_929362.html).

43 *Ibíd.*

44 VÍCTOR ZAFRA, M. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (2014).

45 PSOE (2013). *Razones del PSOE para el no a la reforma local del Gobierno*. Extraído el 27 de agosto de 2014 de: <http://www.psoe.es/saladeprensa/docs/676337/page/razones-del-del-psoe-reforma-local-del.html>. PSOE. (2014). *Argumentario sobre la reforma local*. Extraído el 27 de agosto de 2014 de: <http://www.psoe.es/saladeprensa/docs/676337/page/razones-del-del-psoe-reforma-local-del.html>.

46 FSP-UGT (2014). *Oposición a la reforma local*. Extraído el 2 de agosto de 2014 de: <http://www.fspugt.es/local/490-lesivo-para-autonomia-municipio>.



- La Ley vulnera el principio democrático en el ámbito local.
- Esta es una medida radicalmente inconstitucional.
- El texto es un ataque a la Carta Europea de Autonomía Local.
- Por lo que respecta a Izquierda Unida sus argumentos<sup>47</sup> en contra son:
- Falta de respeto institucional y democrático.
- Vulnera el principio de autonomía local y es a todas luces inconstitucional.
- Fuerza privatizaciones y pérdida de servicios.
- Habrá medidas de «incentivación» de fusiones y «redimensionamiento de estructuras» (léase despidos).

Estos argumentos sostenidos por los partidos y sindicatos que se han opuesto a la Ley no han sido suficientes para cambiarla mediante enmiendas o hacerla fracasar. Es el poder territorial de los partidos de izquierda (Junta de Andalucía, por ejemplo) el que logra, como en el resto de España, impedir la aplicación de la Ley. Es la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en materia de organización territorial, la que supone un veto fuerte para la Ley.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha ido dictando sentencias sobre recursos presentados por las Comunidades Autónomas. Puede citarse como referencia la STC 41/2016 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Extremadura en la que reafirma los principios de la autonomía municipal.

Por otra parte, como ejemplo de enfrentamiento dentro de la élite del Partido Popular podemos indicar que la ley 27/2013 deriva hacia las Comunidades Autónomas competencias que hasta la fecha habían sido gestionadas por los municipios y obliga a la financiación de cualquier competencia que las Comunidades deleguen en los municipios. En cuanto a las competencias propias dentro de la ordenación de la planta local, un ejemplo de conflicto es el de la Junta de Extremadura que, contra lo que prevé la Ley de Racionalización, blinda la existencia de mancomunidades y entidades locales menores<sup>48</sup>.

Galicia es otra Comunidad Autónoma gobernada por el Partido Popular que aprueba con urgencia una Ley para hacer frente a las disposiciones contempladas en la Ley de Racionalización<sup>49</sup>. Recuerda el gobierno gallego que «... la propia ley recuerda la existencia de competencias exclusivas de las comunidades autónomas en materia de régimen local y el papel de la normativa básica de actuar como un marco de estas competencias». Y recuerda que, además de las competencias legislativas, tiene firmado un Pacto Local con la Federación Gallega de Municipios y Provincias que define las competencias municipales y el grado de colaboración de la Xunta. Se trata, en suma, de no tener que aplicar con carácter inmediato ninguna medida que suponga asunción de competencias que la Ley estatal pueda derivar de los municipios hacia las Comunidades Autónomas.

Por su parte la Asamblea de Madrid (con mayoría absoluta del PP) ha aprobado una ley<sup>50</sup> que aplaza —hasta que se apruebe un nuevo sistema de financiación— la asunción de ciertas competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales, unas atribuciones que ahora están en manos de los Ayuntamientos y cuyo traspaso a las comunidades ordena la Ley 27/2013.

Estos ejemplos de conflicto dentro de la propia élite del Partido Popular que bien pudieran adherirse a la línea centro-periferia, no tienen un carácter ideológico impensable entre militantes del mismo partido pero sí que tienen un componente de reafirmación del poder autonómico y el rechazo a la asignación de nuevas responsabilidades sin delimitar la financiación de las mismas. Es también un ejemplo de que el intento de reajuste y reorganización del ámbito local acometido por el PP, se ha hecho sin consenso: partidos, sindicatos, comunidades autónomas y Consejo de Estado no han percibido los beneficios de la iniciativa.

En el mismo ámbito de actores con capacidad de veto dentro del enfrentamiento centro-periferia que tiene a las competencias de las Comunidades Autónomas como eje del enfrentamiento al vincular la reforma como una «recentralización del Estado» podemos añadir la posición de Convergencia (gobierna en Cataluña) aunque esta

47 Izquierda Unida (2014). *Argumentario sobre la reforma de la Administración Local planteada por el Gobierno central*. Extraído el 15 de junio de 2014 de: [http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/ARG\\_ReformaLocal\\_Oct2013\\_o.pdf](http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/ARG_ReformaLocal_Oct2013_o.pdf).

48 DECRETO-LEY 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

49 Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

50 Ley 1/2014, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

formación ha sido parte del frente común parlamentario contra el PP, de sus argumentarios<sup>51</sup> se desprende que se opone a la reforma por:

- No mejora la situación de ayuntamientos y empeora lo conseguido en 35 años de descentralización.
- Conculca competencias del Estatuto de Cataluña porque no respeta el reparto competencial que establece la Constitución.
- Continúa un proceso de recentralización preocupante.
- Es una clara invasión de competencias.

Otro actor expectante y que ha seguido muy de cerca el proceso de la Ley han sido los cuerpos de Habilitación Nacional que, teóricamente, han salido fortalecidos de esta iniciativa legal. Pero tanto durante la fase de anteproyectos como en la fase de deliberación parlamentaria, estos cuerpos han ido señalando los problemas a los que se enfrentaba la reforma. Ya indicamos en su momento la necesidad de que actores implicados en la reforma pudieran coordinarse y uno de estos actores eran los cuerpos de Habilitación Nacional. Almonacid Lamelas, dirigente de COSITAL, el colegio de Secretarios e Interventores, ha realizado un balance demoledor de la aplicación de la Ley desde la perspectiva de los funcionarios encargados de su aplicación:

«Esta reflexión ha sido tan psicológica, o si quieren, emocional, como técnica. No tiene sentido preocuparse más de la cuenta por la aplicación de una Ley que seguramente es la más inaplicable de la democracia. Y no nos atrevemos a decir que también es una de las más innecesarias, porque el legislador aquí lo pone francamente difícil con otros casos de leyes inútiles. Estaremos unos meses tramitando expedientes de no duplicidad, adaptando Estatutos, y remitiendo información al MINHAP, pero al final de la película nada (o muy poco) cambiará»<sup>52</sup>.

En el transcurso del tiempo, a pesar de la oposición encontrada, el gobierno se ha mantenido firme en la aplicación de la Ley, dictando la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. Se trataría de un ejemplo de subestimación del papel de resistencia del votante en un asunto que no parece crucial para sus intereses. Estaríamos hablando de «escaqueo estratégico»: los políticos mantienen sus preferencias al no temer una reacción electoral negativa. A la fecha de redactar estas líneas, el cálculo se ha demostrado erróneo porque el PP ha sufrido un fuerte retroceso municipal y autonómico que no es motivo de este trabajo.

## 7. CONCLUSIONES

Como conclusión cabe dar respuesta a la pregunta ¿qué factores explican el contenido de la reforma y sus resultados? y señalar que el Gobierno ha fracasado en su intento de reformar la planta local por motivos como que no hay consenso en torno a la Ley, que los actores implicados en la reforma se han resistido a la misma haciendo valer, en el caso de las Comunidades Autónomas su poder de veto y porque la reforma choca contra el camino de las instituciones.

Este artículo tiene como objetivo también una observación empírica de la importancia de varios factores dominantes para identificar cual ha sido el camino de la reforma e identificar si existe un modelo español de la misma en cuanto al papel jugado por los impulsores, los actores y sus resultados. Para ello se han utilizado tres modelos de análisis que podían compararse con la iniciativa española: El modelo de elección territorial de Baldersheim y Rose que identifica reformas de arriba-abajo, modelos del Norte y del Sur de Europa, marcos para argumentar la reforma y líneas de conflicto; el modelo de Kersting y Vetter sobre la mayor o menos constitucionalización de los Ayuntamientos y su descentralización frente al poder central y se ha utilizado también el análisis institucionalista de Wollman para identificar las resistencias que pudieran provenir de la dependencia del camino de las instituciones locales.

La Ley de Racionalización ha pretendido dar respuesta a la demanda de reducción del número de entes locales existentes en España. Lo que se conoce como el minifundismo de la administración local. Se ha aprovechado el contexto de crisis económica como factor de oportunidad al proponer a Bruselas la reducción de la planta como método para ahorrar en torno a 9.000 millones de euros.

51 Convergencia i Unió (2014). *Bel veta la Reforma de l'Administració i anuncia un recurs d'inconstitucionalitat per conculcar competències de l'Estatut*. Extraído el 20 de julio de 2014 de: [http://www.ciu.cat/fitxa\\_noticies.php?news\\_ID=42466](http://www.ciu.cat/fitxa_noticies.php?news_ID=42466).

52 ALMONACID LAMELAS (2015).

La ley ha fracasado en sus pretensiones al no alcanzar los objetivos previstos puesto que no se ha reducido el inframunicipalismo, ni se ha producido el reparto de poder que la Ley atribuye a las diputaciones.

La reforma española tiene antecedentes europeos. Unos derivados de la historia reciente como la reducción británica, sueca o alemana y otras derivadas de los «requisitos de Bruselas» como es el caso de la griega, italiana o francesa. Estos diseños de redimensionamiento de la planta local en Europa han seguido modelos conocidos como de arriba-abajo, es decir, la decisión de reducción se toma en el ejecutivo o legislativo y se aplica hacia abajo o bien se hace mediante la colaboración desde abajo de las instituciones locales. Dentro de estos modelos la reforma española es la clásica de arriba-abajo con una decisión que nace en el Gobierno de la nación, que aprueba el legislativo, que se convierte en Ley de obligado cumplimiento.

El redimensionamiento se ha presentado así como una política pública, impulsada por el Gobierno central. Pero a esta decisión se oponen varios factores que se han ido formando a lo largo del debate y aprobación de la Ley. En unos casos la oposición es derivada de lo que Kersting y Vetter identifican como el «Modelo Franco» de países europeos, es decir, de aquellos países donde la institución local tiene una fuerte raigambre constitucional. Este perfil constitucionalizado del poder local en España ha sido utilizado para plantear recursos ante el Tribunal Constitucional por los actores que tienen poder de veto (partidos e instituciones locales) con el objetivo de salvaguardar la «autonomía local» que se recoge en la Constitución Española. Esta oposición tiene también un componente de tradiciones legales y culturales que pueden identificarse con unas instituciones municipales fuertemente arraigadas por el paso del tiempo. Es lo que se conoce como la inercia de la «dependencia del camino».

Las reformas de la planta local en Europa han sido todas polémicas y por tanto España no es una excepción. Esta resistencia al cambio ha tratado de ser vencida desde el Gobierno por el planteamiento de un «encuadre» que hacía hincapié en la eficacia y la eficiencia de la nueva planta local. Este encuadre se ha enfrentado a patrones de conflicto generados por las instituciones, los intereses y las ideas de los agentes que se han opuesto a la medida. Puede decirse que el encuadre del Gobierno ha tenido respuesta en líneas de conflicto que se identifican con un conflicto izquierda-derecha al que suma un conflicto centro-periferia y que tiene como elemento importante un enfrentamiento dentro del Partido Popular entre las élites locales y el gobierno de la nación.

Las élites locales en torno a las comunidades autónomas gobernadas por el PP se han opuesto a la reforma que analizan como una pérdida de poder en la periferia.

Estos factores hacen que una Ley nacida sin consenso, fracase en el intento de reducir la planta local convirtiendo la reforma en un problema retorcido que no encuentra solución a corto plazo.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBA, C. y NAVARRO, C. (2003): “Twenty-five years of democratic local government in Spain”. En KERSTING, N. y VETTER, A. (eds.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Urban Research International, vol. 4. Springer. Wiesbaden. DOI: 10.1007/978-3-663-11258-7\_10.
- ALMONACID LAMELAS, V. (2007): “¿La última reforma de la Ley de Bases del Régimen Local?”. *Noticias Jurídicas*. Extraído el 20 de junio de 2014 de: <http://noticias.juridicas.com/articulos/15-Derecho-Administrativo/200709-673252512458906.html>.
- ARENILLA SÁEZ, M. (2012): “El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios”. En *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Madrid. Fundación Democracia y Gobierno Local (págs. 159-219).
- ARENILLA SÁEZ, M.: “Génesis y necesidad de la reforma”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, [S.l.], enero 2015, ISSN 1989-8975. Disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10220>. Fecha de acceso: 19 febrero 2015.
- BALDERSHEIM, H. y ROSE, L. (2010): *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*. Londres: Palgrave Macmillan.
- BAYONA ROCAMORA, A. (2012): “La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico”. En *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Madrid. Fundación Democracia y Gobierno Local (págs. 221-246).
- CALONGE VELÁZQUEZ, A.: “La fusión de municipios único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: Una oportunidad perdida”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, [S.l.], enero 2015. ISSN 1989-8975. Disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10222>. Fecha de acceso: 19 feb. 2015.

- COBB, R. et. AL. (1976): “Agenda Building as a Comparative Political Process”, *American Political Science Review*, vol. 70, n.º 1, pp. 126-138. DOI: 10.2307/1960328.
- COLLIER, R. y COLLIER, D. (1991): *Shaping the political arena. Critical juncture, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- COMISIÓN EUROPEA. (2000): *ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Extraído el 2 de agosto de 2014 de: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf).
- CONVERGENCIA I UNIÓN. (2014): *Bel veta la Reforma de l'Administració i anuncia un recurs d'inconstitucionalitat per conculcar competències de l'Estatut*. Extraído el 20 de julio de 2014 de: [http://www.ciu.cat/fitxa\\_noticies.php?news\\_ID=42466](http://www.ciu.cat/fitxa_noticies.php?news_ID=42466).
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2013): “Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse”. *Revista española de derecho administrativo*, 157: 11-19.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (coord.), (2012): *Crisis económica y reforma del régimen local*. Madrid: Aranzadi.
- DÍAZ LEMA J.M. (2012): “El anteproyecto de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿Cambio de rumbo en la Administración Local española?”, *Anuario del Gobierno Local* 2012: 47-91.
- EL PAÍS. (2014): *Las autonomías frenan la ley que les obliga a asumir servicios municipales*. Extraído el 2 de agosto de 2014 de: [http://politica.elpais.com/politica/2014/08/17/actualidad/1408304126\\_035627.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/08/17/actualidad/1408304126_035627.html).
- EL PAÍS. (2014): *Más de 2.000 municipios se suman al recurso contra la reforma local*. Extraído el 3 de marzo de 2014 de: [http://politica.elpais.com/politica/2014/03/11/actualidad/1394569821\\_929362.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/03/11/actualidad/1394569821_929362.html).
- EMBD IRUJO, A. (2012): “Crisis económica y reforma local”. En L. COSCULLUELA (Coord.) *Crisis económica y reforma del régimen local*. Madrid: Aranzadi (págs. 49-69).
- EMBD IRUJO, A. (2012): “Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 29: 99-118.
- EMBD IRUJO, A.: “Informe general sobre el gobierno local en 2013”. *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2013. 05-2014, pp. 11-48. ISSN 2172-6531.
- FERRET JACAS, J.: “La reforma de la Administración Local”. *Revista de Administración Pública*, n.º 174. Madrid. Septiembre-diciembre 2007, pp. 277-292.
- FONT GAROLERA, J. y MAJORAL MOLINÉ, R. (2005): “Pequeño municipio y desarrollo local. Bases para la defensa del pequeño municipio en Cataluña”. En *El desarrollo local en su complejidad*. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. y RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (editores). Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela.
- FONT LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (2012): “Racionalización y sostenibilidad de la administración local ¿es esta reforma?”. *Anuario del Gobierno Local* 2012. 11-43.
- FSP-UGT (2014): *Argumentario campañas asambleas contra el proyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local*. Extraído el 2 de agosto de 2014 de: [http://www.ugt-andalucia.com/c/document\\_library/get\\_file?uuid=f1521bd3-e26d-4f60-8741-d572abd8cfb9&groupId=10157](http://www.ugt-andalucia.com/c/document_library/get_file?uuid=f1521bd3-e26d-4f60-8741-d572abd8cfb9&groupId=10157).
- FSP-UGT (2014): *Oposición a la reforma local*. Extraído el 2 de agosto de 2014 de: <http://www.fspugt.es/local/490-lesivo-para-autonomia-municipio>.
- HEINELT, H. (2012): “Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del ‘Estado de las Autonomías’”. Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea”. En *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonomico*. Madrid. Fundación Democracia y Gobierno Local (págs. 68-107).
- IZQUIERDA UNIDA (2014): *Argumentario sobre la reforma de la Administración Local planteada por el Gobierno central*. Extraído el 15 de junio de 2014 de: [http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/ARG\\_ReformaLocal\\_Oct2013\\_o.pdf](http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/ARG_ReformaLocal_Oct2013_o.pdf).
- IZQUIERDA UNIDA (2014): *Declaración de Alcaldes/as contra Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Extraído el 15 de junio de 2014 de: [http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/Manifiesto\\_Asamblea\\_Alcaldes\\_o.pdf](http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/Manifiesto_Asamblea_Alcaldes_o.pdf).
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2012): “Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta”. En *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonomico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local (págs. 13-64).
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2013): *Diez puntos críticos de la reforma local*. Extraído el 20 de junio de 2014 de: [http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=396%3Adiez-puntos-criticos-de-la-reforma-local&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=es](http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=396%3Adiez-puntos-criticos-de-la-reforma-local&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=es).
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: “La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contextos, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo”. *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2013, 05-2014, pp. 281-328. ISSN 2172-6531.



- JONES, Ch. (1984): *An introduction to the study of public policy*. Brooks/Cole Publishing Company.
- KERSTING, N. y VETTER, A. (eds.) (2003): "Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency". *Urban Research International*, vol. 4. Springer. Wiesbaden.
- LAGO-PEÑAS, S. y MARTINEZ-VÁZQUEZ, J. (2013): *The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*, London: Edward Elga.
- LAKOFF, G. (2007): *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid. Editorial Complutense.
- LAPUENTE GINÉ, V.: "Reforma de la Administración Local en España". *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas*, 2013, pp. 12-16. IEB/IEF.
- *Programa Nacional de Reformas, Reino de España*, 2012 en el sitio internet (<http://www.lamoncloa.gob.es/documents/pnrdefinitivo.pdf>). Fecha de acceso: 10 de octubre de 2014.
- PSOE (2013): *Razones del PSOE para el no a la reforma local del Gobierno*. Extraído el 27 de agosto de 2014 de: <http://www.psoe.es/saladeprensa/docs/676337/page/razones-del-del-psoe-reforma-local-del.html>.
- RITTEL, H.W.J. y WEBBER, M.M. (1973), "Dilemas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences* 4. Universidad de California.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2005): *Territorio y Gobierno Local. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Cizur: Civitas.
- ROMERA JIMÉNEZ, O. y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J.: "Medidas de la Ley de Racionalización y Sostenimiento de la Administración Local dirigidas a mejorar la eficiencia de la planta municipal española: El nivel óptimo de prestación de los servicios locales". *Crónica Presupuestaria* 2/2014. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 194-214. ISSN 2340-4868.
- SCHATTSNEIDER, E. (1967): *El pueblo semisoberano*. Méjico. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana.
- VARIOS AUTORES. (2005): *Libro blanco para la reforma del gobierno local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- VARIOS AUTORES. (2006): *La situación de los Ayuntamientos en España*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- VARIOS AUTORES. (2012): *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonomico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- VARIOS AUTORES. (2014): *Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado*. Madrid: Consejo de Estado.
- VARIOS AUTORES. (2014): "Un análisis sobre la reforma local". Extraído el 20 de junio de 2014 de: <http://noalareformalocal.blogspot.com.es/2014/01/un-analisis-sobre-la-reforma-local.html>.
- WOLLMANN, H.: Local Government Reforms in (seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments. *Local Government Studies*, vol. 38, n.º 1, pp. 41-70. Febrero 2012. DOI: 10.1080/03003930.2011.638710.
- ZAFRA VÍCTOR, M., y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (2014). "El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local". *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica*, 0(2). Recuperado de <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10192&path%5B%5D=10670>.