



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 21, abril de 2024
Sección: COMUNICACIONES Y COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES
Recibido: 11-10-2023
Modificado: 24-12-2023
Aceptado: 10-01-2024
Prepublicado: 31-01-2024
Publicado: 15-04-2024
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11277>
Páginas: 218-236

Referencia: Arenilla Sáez, M. (2024). Los actores de la reforma local española de 2013. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 218-236. <https://doi.org/10.24965/reala.11277>

Los actores de la reforma local española de 2013

The actors of the Spanish 2013 local reform

Arenilla Sáez, Manuel

Universidad Rey Juan Carlos (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7533-8896>

manuel.arenilla@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Universidad de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos desde 2005. Administrador civil del Estado (1985). Doctor (1987) y licenciado (1984) en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido director del Instituto Nacional de Administración Pública de 2012 a 2018 y vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada (1992-1995).

RESUMEN

Objetivos: examinar el contexto en el que se produjo la reforma local de 2013 y analizar los principales actores que intervinieron en ella. **Metodología:** análisis de la abundante documentación que se produjo entre 2012 y 2013. También se emplea la observación directa del autor del artículo del proceso de reforma y la evaluación posterior del impacto de la ley. **Resultados:** muestran el distinto peso de los actores implicados y cómo el texto definitivo muestra el equilibrio entre algunos de ellos. **Conclusiones:** el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) alineó la reforma con la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria. El Instituto de Estudios Fiscales (IEF) destacó la importancia del tamaño de la población en la eficiencia de los servicios municipales. La Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda reforzó el control financiero del Estado. La Federación Española de Municipios y Provincia (FEMP) no alcanzó sus objetivos principales. El colectivo de habilitados nacionales solo consiguió volver a la situación anterior a 2007. Por su parte, las comunidades autónomas ejercieron un veto en algunos aspectos esenciales de la reforma. Las sentencias del Tribunal Constitucional afectaron parcialmente a la reorganización de las competencias municipales. Finalmente, los partidos políticos tuvieron un impacto variable en el texto final.

PALABRAS CLAVE

Reforma local; autonomía local; España; actores de políticas públicas.

ABSTRACT

Objectives: The main objectives of this article are to examine the context in which the 2013 local reform took place and to analyze the key actors involved in it. **Methodology:** To achieve this, a research methodology will be employed, consisting of an exhaustive analysis of the documentation produced between 2012 and 2013. Direct observation by the article's author of the reform process is also used, along with subsequent evaluation of the impact of the law. **Results:** The results reveal the varying influence of the involved actors and how the final text reflects the balance among some of them. **Conclusions:** Noteworthy conclusions include that the National Institute of Public Administration (INAP) aligned the reform with financial sustainability and budgetary stability principles. The Institute of Fiscal Studies (IEF) emphasized the significance of population size in the efficiency of municipal services. The Technical General Secretariat of the Ministry of Finance

strengthened state financial control. The Spanish Federation of Municipalities and Provinces (FEMP) did not achieve its main objectives, whereas the collective of national-qualified professionals only managed to return to the situation prior to 2007. Furthermore, autonomous communities exercised a veto on certain essential aspects of the reform. Constitutional Court judgments partially affected the reorganization of municipal competences. Finally, political parties were found to have a variable impact on the final text.

KEYWORDS

Local reform; local autonomy; Spain; public policy actors.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EL CONTEXTO DE LA REFORMA. 2. LA TRAMITACIÓN DE LA REFORMA. 3. LOS ACTORES INTERNOS DE LA REFORMA. 3.1. EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 3.2. EL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. 3.3. LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 4. LOS ACTORES EXTERNOS DE LA REFORMA. 4.1. LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. 4.2. OTROS ACTORES LOCALES. 4.2.1. El Consejo General de los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local (COSITAL). 4.2.2. Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM). 4.2.3. La Asociación de Empresas Públicas Locales de Interés General (Red ELIGE). 4.3. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 4.4. EL CONSEJO DE ESTADO. 4.5. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 4.6. LOS PARTIDOS POLÍTICOS. 4.7. LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO (AEPDA). 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Llama la atención que en los estudios sobre la Administración pública, su normativa o los procesos de reforma apenas aparezcan referencias a los actores que intervienen en ellos. Una especie de pudor oculta instituciones y personas cuando sabemos por la experiencia y por la abundante literatura sobre políticas públicas que los actores son determinantes en la orientación y en el éxito o el fracaso de las iniciativas públicas. La frialdad burocrática, pues, se apodera de las publicaciones y apenas podemos saber las razones que informaron tal o cual decisión, hicieron que esta variara o se malograra. En su lugar nos encontramos con invocaciones a las interpretaciones de lo que el «legislador» quiso decir, para lo que se escrutan las exposiciones de motivos, preámbulos o, llegado el caso, las actas parlamentarias.

No se ignora que la práctica totalidad de la iniciativa legislativa es obra del Ejecutivo y que esta se origina en las oficinas administrativas. Es más, que las enmiendas parlamentarias se resuelven o negocian en los despachos ministeriales que dieron a luz los borradores, anteproyectos y proyectos normativos. Sin embargo, no es infrecuente comprobar en algunos foros académicos y publicaciones que la Administración se sigue percibiendo como una caja negra misteriosa de la que emanan políticas, disposiciones y actos administrativos adoptados y ejecutados por un grupo de seres sin rostro ni intereses. Los llamados burócratas o, en su denominación más moderna aunque impropia, directivos públicos, son percibidos casi como seres autómatas que reciben y ejecutan órdenes *sine ira et studio* en sus despachos.

A esta visión contribuye no poco la impenitente opacidad de nuestra Administración, que solo hace transparente una ínfima parte del ingente tráfico de información que acompaña a cualquier iniciativa pública, incluso en las pequeñas Administraciones. También alimenta esta visión el empecinado estancamiento del conocimiento académico, que suele rehuir de las aportaciones de las disciplinas que no sean la propia y que, sin embargo, son necesarias para proyectar luz sobre ese poliedro de mil caras que es la Administración pública. Finalmente, las tecnologías actuales y las redes sociales han hecho que proliferen divulgadores sobre la Administración que se dejan llevar más por la inmediatez de un post o un tuit o por la traducción de un concepto o frase ocurrente que por una aprovechada lectura de los documentos y la bibliografía. El resultado es la devaluación de la argumentación académica y el empobrecimiento y creciente alejamiento de la realidad administrativa española.

En los grandes procesos de reforma, lo dicho se pone más de manifiesto si cabe. Así, sobre la tramitación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) solemos encontrar en la literatura interpretaciones, algunas de ellas con ciertos sesgos, de lo que se pretendió alcanzar con ella, dejando de lado el contexto económico, financiero, político e internacional en el que se produjo e ignorando muchas veces las diversas posiciones e intereses en juego. Estos hicieron que casi todas las

iniciativas de reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que alguna de ellas llegó a contar incluso con un *Libro blanco* en 2005, fracasaron. Esos intereses actuaron con gran presión para introducir sus propuestas en la reforma de 2013 y en algunas ocasiones pusieron en claras dificultades la iniciativa. Más recientemente, esos intereses son los que han hecho posible que no salieran adelante el Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población y la anunciada reforma de las LRBRL.

En este artículo se van a presentar las posiciones de los principales actores que interactuaron significativamente en la elaboración de la LRSAL a partir de la voluminosa documentación generada en su tramitación¹. Siguiendo la terminología de Muller (2010, pp. 118 y ss.), esos actores formaron varios círculos de decisión bajo el impulso del promotor de la reforma, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Esta mantuvo el impulso de la reforma y la relación directa y la negociación con los principales actores. Esto no significa que sus planteamientos siempre salieran adelante debido a la posición del promotor en la jerarquía política y administrativa y a los diferentes intereses que actuaron durante la reforma, especialmente los de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (SGT), que se encontraba conectada con el Ministerio de la Presidencia. No obstante, los objetivos principales que se marcó inicialmente la Secretaría de Estado se reflejaron en el texto aprobado.

Un repaso a la literatura de la ciencia política y de las políticas públicas nos recuerda que los principales actores que intervienen en estas son el Gobierno, los entes subnacionales, los partidos políticos, los grupos de interés, los ciudadanos, los expertos y académicos, los medios de comunicación, la burocracia y los órganos de control. Todos ellos tienen preferencias, objetivos y recursos propio e intervinieron con diversa intensidad e influencia en la reforma que ahora se trata (Dente y Subirats, 2014, p. 77). Algunos solo remitieron un escrito al órgano promotor y mediador de la reforma local para manifestar su posición, mientras que con otros se mantuvo una fluida relación desde el inicio hasta la aprobación de la última enmienda. Este es el caso de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que asumió el papel de aliado de la reforma. Los ciudadanos no tuvieron un papel destacado, aunque en algún momento se manifestaron en contra por iniciativa de otros actores. En todas las etapas el papel de la alta función pública de la Administración General del Estado (AGE) fue decisiva. Se puede concluir que el resultado de la ley es más el producto de la combinación de los intereses en juego en un momento y un contexto determinados que el resultado de un *legislador* anónimo. Claro es, la recombinación de esos intereses y actores en un tiempo y en un contexto distintos es muy probable que arrojará un resultado diferente, como tantas veces ha sucedido.

1. EL CONTEXTO DE LA REFORMA

Quizá el deseo de olvidar la Gran Recesión y sus consecuencias en España ha hecho que en algunas reflexiones sobre la LRSAL se descontextualicen y se atribuya su origen e impulso a la mera voluntad del Gobierno que la proyectó. Lo cierto es que un rápido repaso a los medios de la época muestra que entre 2008 y 2012 España enfrentó una crisis económica que generó altas tasas de desempleo y recortes presupuestarios a partir de 2010, lo que provocó inseguridad financiera y descontento en la sociedad. A esto hay que añadir que la corrupción política de la época erosionó la confianza y la desafección de las instituciones políticas y de sus integrantes, afectando de una manera intensa a los partidos políticos tradicionales. Surgieron movimientos sociales y protestas, como el movimiento 15-M en 2011, exigiendo más calidad democrática, mayor transparencia y participación ciudadana. A nivel local, los Gobiernos locales tuvieron graves problemas de financiación que afectaron a los servicios municipales. En general, existía un clima adverso en la opinión pública hacia las Administraciones públicas, a las que se acusaba de despilfarro, de generar duplicidades y de solapamiento de competencias.

El símbolo de la mala gestión pública de la época fue el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E) desarrollado entre 2008 y 2009. Estaba dirigido a los municipios, se dotó con unos 13 000 millones de euros y fue calificado por algún analista de la época como no sostenible, improductivo y superfluo. Su impacto en los gastos corrientes de los ejercicios presupuestarios posteriores de muchos municipios fue claramente lesivo.

¹ La tramitación de la LRSAL no supuso una excepción a la cultura opaca de la Administración española, por lo que la casi totalidad de la abundante documentación generada, incluso algunos de sus documentos principales, no fueron ni son públicos. Si lo son los que integraron la *Memoria de impacto normativo*, como más adelante se referirá. Lo que trascendió durante su tramitación fueron algunos borradores del texto, que fueron presumiblemente filtrados por algunos de los receptores de los borradores.

El contexto se completa también con la reforma del art. 135 de la Constitución española, que consagra la estabilidad presupuestaria y la suficiencia financiera. Fue aprobada el 27 de septiembre de 2011 en el Congreso de los Diputados mediante trámite de urgencia en lectura única por 316 votos, contándose solo 5 en contra, y por 233 en el Senado. La consecuencia más notable de la reforma en el ámbito de la política económica es que acercó a España con mayor precisión a las directrices establecidas por la Unión Europea (UE) (Delgado, 2022, p. 102; Romera y Cutrín, 2014).

La situación económica era de crisis global, lo que llevó a la UE a aprobar el Six-Pack, que reformaba el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE de 1997, que entró en vigor el 13 de diciembre de 2011 y que tenía como finalidad la supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados, así como corregir el déficit excesivo (Delgado, 2022, p. 92). En el caso español, las consecuencias fueron la obligación de reducir el déficit y de garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas y la disminución de sus crecientes déficit y deuda. Esto produjo un duro ajuste de las cuentas públicas mediante el recorte del gasto de las Administraciones (Font y Galán, 2014, p. 13).

En España, el rescate por la UE solo afectó al sector bancario²; sin embargo, quedó sometida a un control constante a partir de los compromisos aprobados por la Comisión Europea y que se contenían en el Programa Nacional de Reformas que comenzó en abril de 2011 y que llega hasta nuestros días. En el de 2012 se incluyó clarificar las competencias municipales y racionalizar la estructura organizativa de la Administración local (Barrero, 2023, p. 6). También contempla la mejora del sector público local en España, eliminar las duplicidades y asegurar una financiación sostenible. Finalmente, incluye la unión de municipios según su tamaño poblacional para aumentar la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Ya en enero de ese año, la Comisión Nacional de Administración Local adoptó un conjunto de medidas para racionalizar y reordenar el sector público instrumental local. De hacer el seguimiento de su cumplimiento se encargaría el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por otra parte, el Programa de Estabilidad 2012-2015 da cuenta de la gravedad de la situación financiera de las corporaciones locales en ese momento. Más de 2700 presentaron planes de ajuste a diez años para cumplir con el Plan de Pago a Proveedores del Gobierno de España de 2012 para atender casi 6 millones de facturas impagadas a los proveedores, que suponían más de 28 000 millones de euros. Estos planes de ajuste generaron un ahorro total de más de 16 000 millones de euros y un incremento de los ingresos de 23 000 millones entre 2012 y 2022, afectando significativamente a los quince ayuntamientos más grandes, según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Finalmente, el marco jurídico que contiene las medidas que se fueron adoptando desde 2012, y que es el antecedente inmediato de la LRSAL, es la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)³. Esta tenía como objetivo garantizar la sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas y fortalecer la estabilidad económica. Hay que señalar desde ahora que el objetivo principal de la reforma de la LRBRL era su adaptación a esta ley (Arenilla *et al.*, 2014).

A la vista de lo anterior, es claro que las autoridades y los organismos de la UE fueron actores decisivos en los ajustes y reformas emprendidas en la crisis que comienza en 2008, aunque en España empezaron a adoptarse medidas efectivas a partir de principios de 2010. La llegada del Gobierno Rajoy a finales de 2011 hace que la política presupuestaria y financiera de las Administraciones públicas españolas se alinee definitivamente con las directrices de la Troika Europea, formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, y se someta a sus *hombres de negro*.

Pero no solo el contexto y los actores internacionales y europeos presionaron para que se efectuasen reformas en las Administraciones públicas: el Tribunal de Cuentas español realizó una serie de recomendaciones a través de sus informes de fiscalización del sector público local correspondientes a los ejercicios 2006 a 2009. Estas recomendaciones fueron tenidas en cuenta con distinta intensidad en la reforma local. Entre ellas hay que destacar, de manera sintética:

- Hacer que la rendición de cuentas sea un requisito para acceder a las ayudas y las subvenciones públicas.
- Incoar por parte de los órganos competentes estatales y autonómicos expedientes disciplinarios contra las entidades locales que no rindan cuentas.

² A pesar de que la prima de riesgo alcanzó a mediados de 2012 más de 600 puntos básicos. El riesgo real de intervención o rescate se fija en 500 puntos (Delgado, 2022, p. 100).

³ Unos meses antes se había aprobado el Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

- Promover la permanencia de los servicios de control económico en municipios sin recursos para soportar el puesto de interventor.
- Modificar la regulación de la cuenta general para incluir información sobre las sociedades mercantiles locales.
- Asegurarse de que la información sobre la gestión de las entidades locales sea controlable y confiable a través de cuentas adecuadamente formadas, aprobadas y medidas. Esta recomendación corresponde a una moción aprobada por el pleno del Tribunal de Cuentas en 2003.

Existía, por tanto, una necesidad objetiva de adaptar la legislación local a la grave crisis que se estaba desarrollando, para la que no se habían adoptado medidas suficientes desde, al menos, 2010, así como garantizar su sostenibilidad futura. La reforma de la LRBRL se enmarca en un amplio paquete de medidas e instrumentos de apoyo y control a las entidades locales de carácter impositivo, financiero, de endeudamiento y sobre la deuda comercial⁴. Un equivalente a este tipo de actuaciones se realizó para las comunidades autónomas por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas⁵.

La reforma local se circunscribió, como se ha señalado, a la adaptación a la LOEPSF, lo que afectó a la LRBRL y, en menor medida, al Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL), aunque, como se verá, se planteó también la reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Su objetivo no fue la reforma del régimen local propiamente dicho, como sí se había efectuado, por ejemplo, en 1999 y 2003, ni atender las disfuncionalidades constatadas en el ámbito local, aunque tuvo un impacto muy importante sobre las competencias de las comunidades autónomas relativas a la definición del mapa municipal, la regulación de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM) (Bayona, 2017, p. 288), así como sobre el control financiero y presupuestario de las entidades locales (Baño, 2019, p. 13). Además, la regulación se dirigió a lograr la sostenibilidad futura de las entidades locales. Estos objetivos, a tenor de las evidencias contables, se han satisfecho suficientemente y no ha habido necesidad de hacer ajustes en el texto legal en los diez años de vigencia de la LRSAL.

Finalmente, aunque el volumen presupuestario y financiero de la Administración local es claramente menor que el de las comunidades autónomas, el Estado tiene atribuida la iniciativa legislativa en solitario en la regulación de su marco normativo financiero y de su sector público institucional, lo que no sucede con estas⁶. En un momento de grave crisis como la que sucedía durante la tramitación de la reforma fue un hecho decisivo para intervenir prioritariamente en este ámbito. Baste decir a este respecto que el vigente «Acuerdo para la reforma del sistema de financiación de las comunidades de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía» es de 15 de julio de 2009 y que se viene prorrogando desde 2014 debido a la falta de consenso entre sus integrantes. No obstante, es indudable que la modificación del art. 135 de la Constitución española, la LOEPSF y la LRSAL tuvieron y tienen un impacto muy significativo en la regulación financiera y presupuestaria del sector público español en su sentido amplio. Así se reconoce en la exposición de motivos del anteproyecto de ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, elaborado en 2019, que no llegó a aprobarse⁷.

⁴ Estas medidas, entre otros efectos, supusieron que la evolución del déficit de las entidades locales pasara de ser el -0,39 del PIB en 2011 al 0,41 en 2013, esto es, aproximadamente una variación positiva de 8000 millones de euros, según datos de la Intervención General de la Administración del Estado. Por otra parte, la reducción del sector público local alcanzó a 962 entidades, al pasar de 5692 en 2007 a 4730 en julio de 2013. Además, el cumplimiento de la obligación de comunicación de la liquidación de las entidades locales se incrementó notablemente, pasando, por ejemplo, del 35 % al 71 % en las mancomunidades, y del 54 % al 96 % en el caso de las entidades locales menores, según el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

⁵ Las comunidades autónomas y las entidades locales fueron financiadas hasta julio de 2015 con casi 74 000 millones de euros para el pago de proveedores, especialmente en las áreas de sanidad, educación y servicios sociales. Las comunidades autónomas, a través del Fondo de Liquidez Autonómico, recibieron entre 2012 y 2013 una línea de financiación de 39 000 millones de euros debido a la imposibilidad de financiarse o de hacerlo de una manera más desfavorable en los mercados. En esos dos años, la financiación por todos los instrumentos alcanzó para el conjunto de las Administraciones territoriales 78 000 millones de euros, según las fuentes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

⁶ El superávit de las Administraciones locales había alcanzado casi 40 000 millones de euros en 2019, lo que sin duda ayuda a enjugar el déficit del resto de las Administraciones públicas españolas en las cuentas que debe rendir España ante las autoridades europeas (FEMP, 2019).

⁷ Así se señala: «La favorable evolución del conjunto del subsector local en materia de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de forma continuada y sostenida en el tiempo». Sigue aduciendo que esta situación permitiría la conveniencia o necesidad de «flexibilizar y abrir el régimen de las inversiones financieramente sostenibles».

2. LA TRAMITACIÓN DE LA REFORMA

Si tomamos como referencia la *Memoria de impacto normativo* (MAIN) del anteproyecto de la LRSAL de 26 de julio de 2013 y la documentación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) los hitos básicos de la tramitación de la norma fueron los siguientes:

1. Constitución de un grupo de colaboración interadministrativa en el INAP en marzo de 2012 por encargo del secretario de Estado de Administraciones Públicas.
2. Elaboración en abril de 2012 por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) de un estudio sobre la reforma de las competencias de los entes locales a fin de eliminar los gastos impropios de los municipios.
3. Redacción de un borrador de texto articulado en mayo de 2012 por el INAP.
4. Presentación por el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas de un primer informe al Consejo de Ministros sobre el anteproyecto el 13 julio de 2012.
5. En diciembre de 2012, el IEF elabora el *Informe sobre el ahorro potencial por establecimiento de un coste estándar en la prestación de servicios en el ámbito local y por la limitación de la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas de los municipios*.
6. El 15 de febrero de 2013, el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas presenta al Consejo de Ministros un nuevo informe sobre el anteproyecto.
7. Informe de 13 de marzo de 2013 del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia sobre el anteproyecto de ley.
8. El 21 de mayo de 2013 se celebró una sesión del Pleno de la Comisión Nacional de Administración Local, en el que figuraba como punto 3.º del orden del día el informe del anteproyecto de ley.
9. Informe del Consejo de Estado sobre el proyecto de ley de 27 de junio de 2013.
10. Aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Ministros el 30 de julio de 2013.
11. Publicación del proyecto de ley en el *Boletín del Congreso de los Diputados* el 6 de septiembre de 2013.
12. Publicación del proyecto de ley en el *Boletín del Senado* el 12 de diciembre de 2013.
13. Aprobación del proyecto de LRSAL por el Senado el 16 de diciembre de 2013.
14. Aprobación definitiva del proyecto de LRSAL en el Pleno del Congreso el 19 de diciembre de 2013.
15. Publicación en el BOE de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local el 30 de diciembre de 2013. Su entrada en vigor se fijó para el 1 de enero de 2014.
16. Dictamen del Consejo de Estado sobre la constitucionalidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

En la MAIN se señalan dos momentos en los que se establecen contactos con los actores implicados en la reforma local. A partir del 13 de julio de 2012 con la FEMP y del 18 de febrero de 2013 con numerosas organizaciones y entidades en el periodo de audiencia. Lo cierto es que con la FEMP la relación fue continua desde el momento que se adoptó la decisión de la reforma y que los contactos y el cruce de información y de documentos con actores de todo tipo no se limitó al periodo formal de la audiencia, sino que abarcó también todo el proceso⁸.

3. LOS ACTORES INTERNOS DE LA REFORMA

3.1. El Instituto Nacional de Administración Pública

Como en otros momentos de su historia, el INAP recibió el encargo en marzo de 2012 de dirigir la reforma local. En este caso, las instrucciones desde la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas fueron que tuviera como objetivo principal la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, alineándose con la futura LOEPSF que estaba tramitando en aquel momento. Tras una serie de contactos y reuniones con diversos actores políticos y territoriales, se dispuso de un primer borrador de texto articu-

⁸ A los efectos de la exposición, la consideración de actores internos o externos se adopta desde la perspectiva del actor promotor de la reforma, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, y desde su inclusión o no en la AGE.

lado de reforma de la LRBRL a finales de mayo de 2012, que fue elaborado por el catedrático de Derecho Administrativo José Manuel Díaz Lema a partir de un exhaustivo análisis doctrinal y jurisprudencial español y comparado⁹.

El proceso inicial de la reforma adquirió velocidad desde el primer momento, ya que se deseaba que la reforma entrase en vigor, dada la situación crítica de las finanzas públicas, a principios de 2013. A partir de las reuniones señaladas, el núcleo impulsor pasó a estar conformado por varios altos funcionarios de la secretaría de Estado mencionada de las áreas de Administración local, organización y procedimientos, gabinete y del INAP.

El planteamiento inicial a partir del documento de Díaz Lema fue, entre otros aspectos, alinear la LRBRL con la LOEPSF; adaptar la norma a la realidad territorial y al momento, tras veintisiete años de vigencia del modelo de la LRBRL; revisar el catálogo de servicios municipales de acuerdo con la FEMP; garantizar los servicios y los derechos de la población en los municipios de menos de 20 000 habitantes; fortalecer las estructuras de cooperación interterritorial, de coordinación y de integración de servicios; acotar el ámbito de aplicación de los convenios y las delegaciones; vincular los servicios a la financiación, y considerar la existencia de una realidad local no uniforme en el conjunto del Estado (Díaz, 2012). La idea original de la reforma buscaba una aproximación más unificada y colaborativa de los servicios públicos, aunque se era consciente de que esto no se podía imponer en un texto legal, habida cuenta del reparto de competencias existente en España.

A partir de estas líneas se concretaron a finales de abril de 2012 una serie de propuestas para la redacción del primer *borrador INAP*. Las principales fueron:

- Considerar si los municipios estaban en condiciones de prestar determinados servicios no obligatorios.
- No introducir un sistema de lista cerrada para no vulnerar la autonomía local.
- Establecer los criterios que deben asumir las leyes sectoriales para fijar las competencias locales con mayor precisión.
- Eliminación en el art. 25.2 LRBRL de la expresión «en todo caso» sustituyéndola por «sólo».
- Supresión del art. 28 LRBRL, que habilitaba a los municipios a realizar actividades complementarias.
- Exigir que cualquier ley que otorgue competencias locales incluya una memoria económica que especifique y garantice los recursos financieros necesarios para cumplir con dicha obligación.
- Incentivar la fusión voluntaria de municipios.
- Establecer estándares de calidad, al menos para los servicios mínimos u obligatorios.
- Determinar que toda delegación de competencias a los municipios debe ir acompañada de una memoria económica y de la financiación suficiente para asumirlas.
- Incorporar en la memoria prevista en el art. 86.1 de la LRBRL para el ejercicio local de la iniciativa económica, tanto la existencia de medios financieros como el cumplimiento de los criterios de estabilidad presupuestaria.
- Permitir que la Administración estatal o autonómica pueda impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa el acuerdo en que se plasme la iniciativa pública prevista en el art. 86.1 por infracción de la legislación de estabilidad presupuestaria.
- Incorporar al art. 26 de la LRBRL la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan ordenar a las diputaciones provinciales la gestión de servicios municipales obligatorios.
- Incorporar la preferencia por la gestión coordinada o cooperativa de las competencias.

Hay que señalar que no se planteó en los más de treinta borradores elaborados, salvo en el debate interno, la posibilidad de supresión y fusión de municipios por debajo de un número determinado de habitantes. Tampoco se previó inicialmente la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) ni otros contenidos que fueron apareciendo posteriormente.

La introducción de la posibilidad de la reforma de esta ley orgánica se produjo en junio de 2012 y trajo como consecuencia la paralización temporal de la reforma de la LRBRL hasta finales de ese año. Los requerimientos políticos para sacar adelante esta nueva iniciativa obligaban a la búsqueda de mayores consensos, en especial con los partidos políticos. La mezcla de las dos reformas estuvo a punto de acabar con la primera, aunque, finalmente, solo la retrasó, y a la postre supuso el abandono de la segunda.

⁹ Díaz Lema, J. M., *Racionalización de las competencias locales*. Informe del INAP, 11 de abril de 2012 (mimeografiado).

El 13 de julio de 2012 se presentó ante el Consejo de Ministros una propuesta de reforma de la LOREG, que no procedía del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que reducía el número de concejales en 21 338, un 31,1 % menos de los existentes. Posteriormente, en noviembre de ese año la reducción se planteó en 10 705 concejales, esto es, un 15,5 % menos tras el debate que generó en la sociedad y en los partidos políticos y las negociaciones con la FEMP.

Sobre esta cuestión el INAP, entre otros informes, encargó un estudio sobre los aspectos que podría contener una reforma de la LOREG a la catedrática de Ciencia Política y de la Administración Lourdes López Nieto, que lo emitió en febrero de 2013. De manera sintética venía a afirmar que no parecía necesario ni conveniente introducir ninguna reforma electoral, ya que su resultado sería incierto.

En octubre de 2012, se retomaron los trabajos de la reforma centrándose, entre otros aspectos, en la regulación de las delegaciones. El liderazgo inicial del INAP en la reforma finaliza en enero de 2013 al pasar a su sede natural, que era la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, para tramitar los aspectos formales que conducirían a la aprobación del anteproyecto de ley el 18 de febrero de 2013 y al proyecto de ley de 6 de septiembre de ese año. En estos textos tendría un peso determinante la SGT.

3.2. El Instituto de Estudios Fiscales

En contra de lo que se manifestó en su momento, y todavía se sigue haciendo en la actualidad, sobre que no existieron estudios económicos o financieros sobre la reforma local, el IEF elaboró tres informes en 2012 que sirvieron de apoyo y fundamento a algunos aspectos muy significativos de los textos manejados durante todo el proceso de reforma.

El primero, *Notas para una posible reforma de las competencias de los entes locales a fin de eliminar los gastos impropios de los municipios*, se realizó en marzo de 2012 y se centró, a partir del estudio de la liquidación de varios ejercicios presupuestarios de una muestra significativa de municipios y comunidades autónomas, en los llamados gastos impropios¹⁰. Para ello se distinguió entre las acciones relacionadas con la atribución de competencias por parte del Estado y las que podían llevar a cabo las comunidades autónomas. Esto implicó considerar propuestas de revisión de las competencias y de su financiación, ya que estos dos aspectos están estrechamente vinculados.

De manera concreta, ese informe incluía una serie de propuestas, alguna de las cuales se alinean con las del Tribunal de Cuentas a la vez que con algún actor interno de la AGE:

- Diferenciar las actuaciones relacionadas con las competencias locales entre el Estado y las comunidades autónomas.
- Establecer un catálogo completo de competencias municipales, de forma escalonada según el tamaño del municipio, para aportar claridad al marco competencial local.
- Cuantificar las necesidades de financiación per cápita de los municipios, considerando un estándar medio de calidad y cantidad de servicios, para garantizar una financiación adecuada.
- Definir estándares de cantidad y calidad de los servicios locales para medir las necesidades de financiación y evitar demandas excesivas.
- Obligar a las comunidades autónomas a financiar las competencias que atribuyen a los municipios, incluyendo la transferencia de recursos necesarios y una memoria económico-financiera.
- Permitir que los municipios desarrollen competencias y servicios adicionales, pero su financiación sería responsabilidad de la hacienda municipal, exigiendo esfuerzos fiscales adicionales o ahorros en otros servicios.
- Mejorar la seguridad jurídica. Asignar de manera clara las responsabilidades financieras y la garantía de cobertura financiera para los servicios locales obligatorios.

En ese informe se estudió el gasto total de las competencias asociadas a los arts. 25.2 y 26.1 de la LRRL que ascendía a 23 300 millones de euros en 2010. Concluía que las competencias obligatorias estrictas estaban financiadas en un 94 %. El gasto impropio se considera como el origen de la situación de déficit estructural que soporta la plana municipal y que se cuantificó en 10 500 millones anuales o el 22 % del total. Además, se constató la existencia de un problema de coste de las competencias obligatorias en los

¹⁰ *Notas para una posible reforma de las competencias de los entes locales a fin de eliminar los gastos impropios de los municipios*. Informe del Instituto de Estudios Fiscales, 5 de marzo de 2012 (mimeografiado).

municipios inferiores a 5000 habitantes¹¹, lo que debería conducir a reforzar las entidades supramunicipales en la gestión conjunta de servicios.

En diciembre de 2012, el IEF, a partir del borrador de ley existente en esa fecha, emitió el *Informe sobre el ahorro potencial por establecimiento de un coste estándar en la prestación de servicios mínimos en el ámbito local*¹². Sus principales aportaciones fueron, de manera sintética:

- El ahorro correspondiente a la modificación de los arts. 25, 26 y 86 de la LRBRL estaría situado entre 3200 y 3800 millones anuales.
- Por lo que respecta al art. 26 del anteproyecto, las cifras oscilaban entre 1300 y 1700 millones de euros anuales.
- En el caso del art. 25 del anteproyecto, las cifras fluctuaban entre 550 y 780 millones de euros.
- La nueva redacción del art. 86 del anteproyecto podría alcanzar un ahorro entre 1300 y 1317 millones de euros anuales.

Con todo, la conclusión clave fue, como ya se había señalado en el informe anterior, que la eficiencia en la prestación de servicios municipales está fuertemente relacionada con el tamaño de la población, ya que municipios más grandes tienden a tener costos per cápita más bajos.

Los ahorros anteriores fueron modulados al establecer tres escenarios distintos teniendo en cuenta la realidad municipal y el rigor en la aplicación de la reforma. De esta manera, los ahorros oscilaban en el conjunto de las modificaciones realizadas entre 514 y 1337 millones anuales.

Este informe se completó poco después con un *Estudio complementario del Instituto de Estudios Fiscales* (densidad poblacional) que estableció que el ahorro podría llegar a 1725 millones anuales según el escenario que se eligiera¹³.

Como es sabido, el coste estándar y las medidas que conllevaba no se incluyeron en la redacción final de la norma por la presión de varios actores. Además, los ahorros producidos por la aplicación del resto de las previsiones de la norma se consideraron suficientemente significativos por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

3.3. La Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Si los actores anteriores tuvieron un papel significativo en la reforma local, su concreción normativa final correspondió a la SGT. Su participación, no obstante, fue permanente desde la elaboración del primer borrador articulado. A partir de enero de 2013, su papel director fue decisivo al asumir de manera efectiva la iniciativa hasta su publicación en el BOE y responsabilizarse de la redacción final y de incorporar, en su caso, las observaciones realizadas por otros actores, por los órganos de la AGE y por el Consejo de Estado.

Varias de las propuestas iniciales de la SGT se mantuvieron en la redacción final, mientras algunas decayeron. En resumen, la orientación de este actor se encaminó a reforzar la centralidad de la AGE y el control financiero del Ministerio de Hacienda en el ámbito local.

La SGT propuso inicialmente la supresión en el listado del art. 25.2 de la LRBRL del bienestar social, el transporte de mercancías y el fomento de la convivencia y participación ciudadana; de la autorización de la comunidad autónoma del acuerdo adoptado por las diputaciones para asumir forzosamente competencias mínimas municipales del art. 26, y del informe de la comunidad autónoma previo al acuerdo de la diputación para asumir servicios mínimos municipales a solicitud voluntaria de los propios municipios. Planteó ampliar el plazo de duración mínima de las delegaciones del Estado o las comunidades autónomas a los municipios de cuatro a cinco años del art. 27; propuso impedir que los municipios en los que la prestación de algún o algunos servicios fuera asumida por las diputaciones provinciales, los cabildos o los consejos insulares, de acuerdo con lo previsto en el 26.3, se integrasen en una mancomunidad ya existente y no pudieran crear una mancomunidad nueva y, finalmente, introdujo la revisión del listado del art. 86.2, eliminando el abastecimiento y depuración de aguas, la recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, el suministro de calefacción, los mataderos, los mercados y las lonjas centrales y el transporte público de viajeros.

¹¹ Según el IEF, el gasto per cápita en euros de las competencias obligatorias en los municipios de menos de 5000 habitantes se situaba en 2613,57 euros, mientras que en los municipios entre 5000 y 20 000 habitantes era de 708,11 euros.

¹² Informe del Instituto de Estudios Fiscales, 12 de diciembre de 2012 (mimeografiado).

¹³ *Estudio Complementario del Instituto de Estudios Fiscales* (densidad poblacional). Informe del Instituto de Estudios Fiscales, diciembre de 2012 (mimeografiado).

De cara a lo que sería el anteproyecto de 13 de julio de 2012, la SGT realizó una serie de observaciones entre las que hay que destacar: que sea el Gobierno de España el que defina los métodos y procedimientos para la evaluación de los servicios prestados por las entidades locales; la fijación de estándares de calidad para los servicios prestados para todos los municipios, para que sirvan de base para fijar los recursos financieros asignados por el Estado a las entidades locales, determinando la periodicidad y procedimiento de evaluación; que el nombramiento del personal directivo de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares se efectúe entre funcionarios de carrera del subgrupo A1; que el número máximo de personal eventual de cada entidad local no podrá exceder de su número de concejales o diputados provinciales, según corresponda; sobre los consorcios, posibilitar que los agentes económicos del mercado puedan hacer aportaciones a su fondo patrimonial y que deberían formar parte de los presupuestos de la Administración a la que estén adscritos; evaluar los servicios públicos de todos los municipios; la disolución inmediata de una mancomunidad cuando uno de los municipios participantes haya sido sustituido en la titularidad del servicio por las diputaciones, consejos o cabildos insulares, y la disolución de todas las entidades locales menores de ámbito inferior al municipio (EATIM) existentes en el momento de entrada en vigor de la ley.

4. LOS ACTORES EXTERNOS DE LA REFORMA

4.1. La Federación Española de Municipios y Provincias

La FEMP fue, sin duda, el actor externo más relevante en la elaboración y aprobación final de la reforma local iniciada en marzo de 2012 y finalizada en diciembre de 2013. En abril del primer año, la Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares de la FEMP presentó una serie de propuestas para abordar la crisis económica y fiscal que afectaba a las Administraciones públicas en España mediante la mejora de la gestión de los recursos, la modernización de la Administración y el fortalecimiento de la colaboración intermunicipal.

La comisión mantenía que la supresión de los municipios no garantizaba ahorros significativos y se abogaba por implantar reformas centradas en la mejora de la calidad democrática. Las propuestas se establecieron en las competencias, la financiación, el modelo de gobierno y el sistema electoral, promoviendo un modelo de autonomía provincial flexible. Se destacaba la importancia de la cooperación y la coordinación entre los ayuntamientos y las entidades intermedias, así como la importancia de la tecnología y la colaboración intermunicipal para mejorar la gestión de los recursos. Por lo que respecta a la distribución de competencias, debería basarse en los principios de subsidiaridad y eficiencia. En cuanto a la financiación, se deberían garantizar los recursos adecuados y se proponían instrumentos financieros específicos. También se sugería la creación de un órgano provincial en materia de gestión avanzada de los recursos humanos que profundizara en la profesionalización de la Administración pública.

La FEMP planteó desde el inicio del proceso de reforma una reivindicación histórica, como es que se institucionalizase en el texto de la ley su relevancia a los efectos de negociación territorial por ejemplo, participando junto con el Estado y las comunidades autónomas en los órganos de cooperación multilateral en los que se debatían asuntos que afecten a los intereses locales. Además, solicitó que se la considerara entidad colaboradora de la Administración en la gestión de las subvenciones de las que puedan ser beneficiarias las entidades locales y sus organismos dependientes. Esto figuró en las contestaciones de la FEMP a los borradores del anteproyecto de la reforma que se le presentaron. También realizó estas peticiones en las reuniones de la Comisión Nacional de Administración Local.

En el texto actual de la LRBRL, no se cita expresamente a la FEMP. En su lugar, la disposición adicional quinta 4 señala: «Las asociaciones de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación en todo el territorio ostentarán la representación institucional de la Administración local en sus relaciones con la Administración General del Estado» y la disposición adicional decimotercera se refiere a «la asociación de ámbito estatal más representativa». Más suerte tuvo la FEMP en la primera disposición adicional aludida, con la obtención de su consideración de entidad colaboradora, a la que se añadió la posibilidad de crear centrales de contratación a las que pudieran adherirse las entidades locales.

La relación de la FEMP con los órganos de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas fue continua, por lo que más que un cruce de documentación entre ambas partes, que los hubo, se produjo un diálogo permanente con la presidencia de la FEMP. Esta hizo de enlace con los otros órganos directivos de la asociación.

Los asuntos en los que se planteó un diálogo más intenso fueron los referidos a los servicios municipales; al traslado de los servicios mínimos a las diputaciones provinciales y su procedimiento; a la garantía de la financiación local en las competencias atribuidas o delegadas; a la actividad económica local; a la regulación del coste estándar; a las competencias «complementarias» y la evaluación de la sostenibilidad financiera y el cumplimiento de estándares de calidad en los servicios mínimos, y a la recuperación futura de competencias municipales perdidas por no cumplir los estándares de calidad. A esto se fueron añadiendo, entre otros aspectos, la supresión de determinadas competencias; las EATIM; los servicios municipales obligatorios que deben ser asumidos por las diputaciones provinciales; la regulación de los funcionarios con habilitación nacional; el alcance y las funciones de los interventores locales; la limitación en el nombramiento de eventuales, y la modificación de la ley electoral.

Hay que señalar que la FEMP mantuvo desde el principio la exclusión, que consideraba una reivindicación histórica, de las competencias municipales en materia de educación, sanidad y servicios sociales, aunque finalmente esta competencia se mantuvo en el ámbito municipal (Arenilla, 2015). Alcanzó a principios de 2013 un acuerdo con la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas en una serie de puntos significativos, entre ellos: potenciar el papel del alcalde en la valoración de estándares de calidad; regular la participación de entidades locales en los ingresos de las comunidades autónomas; reconocer el carácter institucional de la FEMP, y que el Estado retuviera la financiación autonómica de las comunidades autónomas que no abonasen a las entidades locales la financiación convenida en la delegación de competencias. Como se comprueba en el texto del BOE, no todas ellas se plasmaron en la ley debido a la intervención de otros actores del proceso de reforma.

Ambas partes entendieron que era complejo modificar la LOREG sin consenso político y de los Gobiernos locales, por lo que la propuesta de reducción de concejales se fue quedando pendiente hasta que se eliminó. Sí se avanzó en el apartado de las dedicaciones exclusivas de los concejales en la LRSAL, buscando un equilibrio entre los que se situaban en el Gobierno y en la oposición; y también se concretó la homologación de retribuciones municipales, situando la referencia máxima en las retribuciones de los secretarios de Estado.

Como se ha señalado, la FEMP no se limitó a contestar a los diferentes borradores de la Secretaría de Estado, sino que planteó desde el principio una serie de reivindicaciones propias. Entre ellas hay que destacar: defender la autonomía local; reformar la financiación local; abordar las competencias impropias y su financiación; incluir los principios que rigen el municipalismo en la exposición de motivos; crear una comisión mixta entre comunidades autónomas uniprovinciales y ayuntamientos para el traspaso de competencias; establecer un órgano de representación entre las comunidades autónomas y los ayuntamientos; formar parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y participar en las plataformas de Interlocución de Coordinación Autonómica y Sectorial.

A pesar de que algunas de las propuestas y reivindicaciones de la FEMP no se plasmaron en el texto de la ley o no lo hicieron de forma plena al intervenir algunos actores internos de la AGE, sí que contó con el apoyo de otros, lo que permitió que se incluyeran de una manera matizada o se excluyeran algunas propuestas iniciales de la AGE. Esto sucedió en el caso de la regulación de las EATIM; el procedimiento de aprobación de los costes estándar; la intervención de los municipios de menos de 5000 habitantes; la autorización estatal del nombramiento de los interventores; la funcionarización de los directivos, directores generales y coordinadores; las aportaciones a las sociedades y las ampliaciones de capital, y la inclusión de excepciones y especialidades de las comunidades autónomas.

Es claro que el texto final no satisfizo del todo a la dirección de la FEMP, no solo por la imposibilidad de llegar a un acuerdo con los principales partidos con los que se alineaban sus asociados, sino porque el proceso fue muy complejo e intenso y obligó a la cesión significativa en algunos aspectos. En otros casos no se le dio opción a la negociación.

El cambio en la presidencia de la FEMP como resultado de las elecciones locales de 2015 hizo que se entrara en una etapa beligerante contra la ley. Aunque se llegó a manifestar¹⁴ que se había paralizado su

¹⁴ Mientras se estaba corrigiendo este artículo, se publicó el «Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo» (BOE de 20 de diciembre de 2023). Los aspectos del régimen local afectados por esta ley se refieren a «acelerar y ampliar el despliegue de los servicios públicos locales», a través de medios digitales; actualizar y mejorar el padrón municipal; y una «evaluación de impacto, que incluirá aspectos de sostenibilidad presupuestaria». Resulta relevante y positiva la incorporación «como criterio de atribución competencial el principio de diferenciación, de acuerdo con la capacidad de gestión de las entidades correspondientes», así como «establecer un régimen especial para la gestión colaborativa de los servicios en municipios determinados de menor población». Se refuerza, de esta manera, el propósito de la LRSAL. Respecto a este tipo de gestión, hay que

aplicación hasta que se negociase una nueva financiación autonómica, lo cierto es que los mecanismos de control financiero y presupuestario, y el resto de disposiciones, salvo las escasas y no muy relevantes afectadas por el Tribunal Constitucional, se han mantenido incólumes hasta nuestros días.

4.2. Otros actores locales

4.2.1. *El Consejo General de los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local (COSITAL)*

El Estatuto Básico del Empleo Público (EBEP), mediante una enmienda de última hora en su tramitación en el Senado, atribuyó la creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a los funcionarios con habilitación, ahora denominados de carácter estatal, a las comunidades autónomas. Además, les asignó la competencia sobre la selección de estos funcionarios. Este aspecto no fue empleado por la mayoría de las comunidades autónomas y las que lo hicieron ofertaron pocas plazas, generando una reducción significativa de la plantilla funcional de esta escala.

El anuncio de la reforma local activó la reivindicación del Consejo General de los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local (COSITAL) de volver a la situación previa al EBEP, medida que también figuraba en el programa electoral del Partido Popular. Esta reivindicación se concretó detalladamente en diciembre de 2012 y contenía diversos aspectos que ampliaban las funciones de esa escala: añadir a sus funciones las de carácter directivo de naturaleza gerencial que realmente venían desempeñando; la modificación de la regulación de acceso a las diferentes categorías; que la convocatoria de la oferta de empleo, con el objetivo de cubrir las vacantes existentes de los puestos de estos funcionarios, corresponda al Estado; que la selección, formación y habilitación de secretarios, interventores-secretarios e interventores-tesoreros corresponda al Estado a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; que el Estado regule la creación, clasificación y supresión de los puestos reservados a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional; que el concurso sea el único sistema de provisión de los puestos de trabajo reservados a estos funcionarios y que se elimine el sistema de libre designación; que el ámbito territorial del concurso ordinario sea el estatal; que la Administración del Estado establezca las normas de los concursos para la provisión de puestos de trabajo; que sea competencia de la Administración del Estado la regulación del régimen disciplinario; la creación en el seno de la AGE, de un servicio de asistencia y coordinación de las entidades locales; la recuperación de la figura del secretario general del ayuntamiento y la supresión del secretario general del pleno; la supresión de los órganos de apoyo al concejal secretario de la junta de gobierno y del titular de la asesoría jurídica, y reservar como atribución del interventor la función de elaborar el anteproyecto de presupuesto.

Como es fácilmente constatable, no todas estas reivindicaciones se incorporaron al texto normativo, en especial las orientadas a incrementar la profesionalización del colectivo. La FEMP no mantenía la misma posición que COSITAL en varios de los aspectos señalados, tampoco algunos órganos internos de la AGE. Esto hizo que se desestimara en su momento incorporar en el texto de la LRSAL la regulación de los funcionarios habilitados, aludiendo que podría abordarse en el entonces previsto proyecto de ley sobre la función pública o, en su caso, en la tramitación parlamentaria. Finalmente, estas opciones no fueron las que se asumieron.

4.2.2. *Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM)*

Los borradores iniciales de la LRSAL excluían a las EATIM de la condición de entes locales partiendo del título competencial que le otorga al Estado el art. 149.1.18 para definir el régimen jurídico de las Administraciones públicas y configurar el contenido de la autonomía local, en este caso reduciendo las competen-

apuntar que no se vuelve a la redacción del art. 28 anterior a la LRSAL que establecía que los municipios podían «realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente», aunque parece dejar al margen a las diputaciones provinciales. Las modificaciones también alcanzan las medidas a fomentar la participación ciudadana con la finalidad de implementar «mecanismos digitales que faciliten la accesibilidad de los vecinos y empresas a los servicios públicos». Se puede concluir que estas modificaciones no alteran la orientación de la LRSAL hacia la sostenibilidad financiera, la estabilidad presupuestaria y la calidad de los servicios, sino que la consolida. Este hecho viene a confirmar que la reforma local de 2013 fue *realizada* por el Ministerio de Hacienda. No obstante, por lo que respecta a la Escala de Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, se ratifica la ruptura de su regulación única para el conjunto del Estado en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que ya se efectuó a partir de 2022.

cias de las entidades locales y de las comunidades autónomas, posición que fue respaldada por el Tribunal Constitucional (Bayona, 2017, pp. 286-287 y 292).

En algún borrador se mantuvo la posibilidad de que coexistieran dos tipos de EATIM, con personalidad jurídica o sin ella, dependiendo de si se habían constituido antes o después de la entrega en vigor de la ley. Esta posibilidad se desechó finalmente al suprimir la personalidad jurídica para todas ellas, considerándolas como organizaciones desconcentradas del municipio y dificultando su creación. También se manejó la alternativa de que solo se establecieran requisitos generales más estrictos para la creación de una nueva EATIM, entre los que se encontraba el cumplimiento de sus obligaciones de rendición de cuentas.

La propuesta de disolución de las EATIM y su concreción en el primer anteproyecto presentado ante el Consejo de Ministros el 13 de julio de 2012 provocó la movilización de las entidades locales en varios puntos de España durante ese año. Las diversas asociaciones que las reunían solicitaban, claro es, la supresión de la disolución y que estuviesen representadas en la Comisión Nacional de Administración Local. Además, pedían una interlocución directa con la Secretaría de Estado en la negociación de la regulación, al margen del cauce que ya tenía establecido la FEMP para ellas.

El Tribunal de Cuentas venía recomendando, al menos desde 2006, la modificación de la LRBRL en lo que afectaba a las EATIM. El 85 % no rindieron cuentas en los ejercicios 2006 a 2008 y mayoritariamente no elaboraban presupuestos, ni llevaban contabilidad, por lo que el dinero público que administraban carecía de todo control. Esto llevó a la recomendación de someter a estas entidades a controles regulares, al menos cada cuatro años, para evaluar la calidad y adecuación de los servicios municipales que ofrecen, su impacto en las finanzas municipales y su viabilidad económica y administrativa. Además, se pidió que estas entidades colaborasen plenamente en estos controles. También se recomendó que las cuentas de las entidades locales menores dentro del municipio se presentasen junto con la cuenta general de la entidad local.

El texto final tomó cuenta de estas recomendaciones al prever en el 116 bis 2. e) que las EATIM pueden suprimirse si en el ejercicio presupuestario inmediato anterior han incumplido con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad. Finalmente, en la disposición transitoria cuarta de la LRSAL se prevé la disolución de las EATIM mediante decreto del órgano de gobiernos de la comunidad autónoma en el caso de que no presenten sus cuentas.

4.2.3. La Asociación de Empresas Públicas Locales de Interés General (Red ELIGE)

Este actor representa al sector empresarial público de ámbito municipal y de otras entidades locales. Cumplió el doble papel de aliado de los órganos promotores y directores de la reforma para que conocieran en profundidad la compleja y amplia realidad de este sector, así como de grupo de interés que formuló sus reivindicaciones en sectores muy relevantes de los servicios municipales. Su planteamiento fue el de considerar que la reforma presentaba una oportunidad para mejorar el buen gobierno en las empresas públicas locales y para mantenerse como entidades eficientes y transparentes en su funcionamiento. Para ello realizaron a finales de 2012 una serie de propuestas para reformar y regular sus consejos de administración, aunque con ellas ya se habían mantenido varios contactos desde el comienzo del proceso. En síntesis, esas propuestas fueron: limitar el número máximo de consejeros a doce; introducir consejeros independientes con experiencia en el sector empresarial o en la gestión empresarial; reducir la influencia de tendencias políticas en la toma de decisiones; establecer requisitos previos de formación y capacitación para los consejeros; asegurarse de que los consejeros comprenden sus responsabilidades y estén informados sobre el funcionamiento de la empresa, sus activos y obligaciones, y regular la función de la comisión de auditoría y control interno como una comisión delegada del consejo.

En su faceta de asesoramiento, elaboraron un estudio detallado sobre el impacto del anteproyecto de la LRSAL en estas empresas públicas locales en marzo de 2013 que se realizó sobre 1134 empresas y que fue de gran utilidad para perfilar la redacción final. No obstante, no todas las propuestas tuvieron cabida en la norma. ELIGE fue muy activa en el seguimiento de las competencias que podían dejar de ser atribuidas a los municipios, ya que afectaban directamente a sus asociados en algunas áreas sensibles, como, por ejemplo, el empleo.

La Red ELIGE actuó también como conexión con las grandes asociaciones de entidades prestatarias de servicios públicos locales como las de transporte público urbano, abastecimiento y saneamiento de aguas y limpieza pública y cuidado del medioambiente que estuvieron atentas a la reforma desde el primer momento.

4.3. Las comunidades autónomas

Las comunidades y ciudades autónomas fueron consultadas a partir de julio de 2012 enviándoseles el primer borrador de anteproyecto de la LRSAL de finales de mayo. Con varias de ellas se mantuvieron encuentros, toda vez que algunas estaban tramitando proyectos legislativos de reforma local. En marzo de 2013, se formalizaron de nuevo los contactos con el borrador disponible en aquel momento, esto es, unos pocos meses antes de la aprobación del anteproyecto de ley en julio de este año.

Como es lógico, la dispersión de las respuestas fue amplia, aunque hubo una serie de aspectos en los que coincidieron muchas o casi todas en la última consulta realizada:

- Mejorar la redacción del texto para evitar las imprecisiones y las discordancias.
- Incluir una cláusula general de financiación local que permita hacer frente al potencial trasvase de competencias.
- Incremento de la financiación autonómica en materia de sanidad, educación y servicios sociales.
- Sustituir el coste estándar de los servicios por el coste efectivo. Redactar un precepto que establezca los elementos centrales del real decreto con base en el que se efectuaría la evaluación.
- Algunas comunidades autónomas señalaron que la atribución de competencias extraestatutarias en materia de sanidad, educación y servicios sociales quebraba el procedimiento de asignación de competencias a las comunidades autónomas.
- Crítica generalizada a la asunción de nuevas competencias, ya que se estimaba que generarían problemas con la incorporación de nuevo personal a las comunidades autónomas y podría desembocar en la inviabilidad de continuar prestando los servicios.
- Discrepancias con el proceso de transferencia de servicios de los municipios a las diputaciones provinciales.
- Eliminación de las competencias delegadas del art. 27.2.
- No supresión de las EATIM (o desacuerdo en el mecanismo de su evaluación).
- Discrepancias en la regulación sobre la provisión de los habilitados nacionales y su régimen sancionador.
- Rechazo a la intervención de municipios con población inferior a 5000 habitantes.
- Disconformidad sobre las retribuciones de los alcaldes.
- Discrepancia sobre las limitaciones de las dedicaciones exclusivas y sobre el personal eventual.

Si se observa el texto final, se comprobará que en algunos aspectos sustanciales las comunidades autónomas asumieron parcialmente el papel de *portero* al efectuar una especie de veto en la negociación en la que habían tenido un peso muy significativo la FEMP. Esta posibilidad ya se había advertido al promotor de la iniciativa desde los primeros documentos que se elaboraron para la reforma.

Finalmente, la aplicación de la ley quedó matizada por la interpretación realizada en las diversas comisiones bilaterales mantenidas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y las comunidades autónomas con el fin de evitar conflictos de constitucionalidad. Además, estas redactaron sus propias leyes para tratar de mantener el sistema de distribución de competencias previo a la LRSAL. No obstante, estas actuaciones e interpretaciones no afectaron al objeto esencial de la LRSAL, suponiendo su aplicación un cambio sustancial en la manera en la que los entes locales españoles ejercen la gestión financiera y presupuestaria y en dependencia de la AGE en estos aspectos, además de la reducción de su autonomía y la de los entes regionales en el ámbito local.

4.4. El Consejo de Estado

Sin duda, este organismo goza de un prestigio y una legitimidad que hacen que sus dictámenes sean tenidos en cuenta por las autoridades que los solicitan, aunque, como sabemos, en general, no sean preceptivos ni vinculantes. No obstante, pueden surgir discrepancias sobre la interpretación de determinadas propuestas normativas entre los servicios técnicos y jurídicos de la AGE y el Consejo, como sucedió en la reforma local. En este caso, constan dos dictámenes: uno para el anteproyecto que fue emitido el 26 de junio de 2013 y otro para estudiar la interposición por numerosos municipios de un conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley que se emitió el 22 de mayo de 2014. En el primer caso, no se incorporaron todas sus observaciones y se optó porque fuera el Tribunal Constitucional quien resolviera las discrepancias.

El primer dictamen puso en evidencia lo que ya se sabía: la redacción, tras numerosos borradores que incorporaron muchas propuestas de muy diferentes actores, era mejorable en términos de redacción, coherencia y técnica normativa; lo mismo señaló el Consejo de Estado respecto de la MAIN. Este mantuvo que debía invocarse como base de la competencia para el anteproyecto el art. 135 de la Constitución y no el 149.1.13; solicitó una regulación más detallada del coste estándar para evitar que afectase a la autonomía municipal; planteó su preocupación sobre cómo la traslación de competencias a la diputación provincial podría afectar a esa autonomía; señaló la necesidad de reconsiderar la regulación en relación con las mancomunidades y las EATIM para evitar conflictos de competencias con las comunidades autónomas; sugirió que el redimensionamiento del sector público local se limitase a los casos específicos en los que se constatará una situación deficitaria, y criticó, en relación con el control financiero y presupuestario, que la resolución de las discrepancias entre el presidente y el órgano interventor, recayese en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y no en la comunidad autónoma. Una parte de estas propuestas se incorporaron en los textos siguientes.

Una vez aprobada la ley, el Ayuntamiento de Barcelona y 2392 municipios hicieron uso por primera vez de la posibilidad que ofrecía la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de plantear ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local y solicitaron un dictamen al Consejo de Estado. El conflicto se basaba en tres fundamentos principales:

- La ley producía un desapoderamiento competencial de los municipios, al entender que los arts. 25.2 y 26.2 de la nueva redacción dada por la LRBRL implican una pérdida de competencias por parte de los municipios.
- La inclusión de mecanismos de tutela y de controles de oportunidad en varios artículos y disposiciones.
- La vulneración del principio democrático y del derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos a través de la disposición adicional decimosexta de la LRSAL al excluir al pleno de los municipios de ciertas decisiones importantes en caso de no alcanzar una mayoría requerida en la primera votación.

El Consejo de Estado entendió que podría afectar a la autonomía local la nueva redacción del art. 26.2, que abordaba la prestación de servicios por parte de las diputaciones o la implementación de fórmulas de gestión compartida en municipios con una población inferior a 20 000 habitantes, así como la indefinición de un escenario en el cual los municipios no estén de acuerdo con la forma de gestión propuesta por la diputación provincial. Además, subrayó que la participación de las diputaciones en la provisión de los servicios municipales podría resultar en la transferencia de competencias desde los municipios a las provincias, lo que avalaba la presentación de un conflicto en defensa de la autonomía local. Esta justificación se entendía extensible al art. 116 ter referido al coste efectivo de los servicios.

En cuanto a la competencia de la junta de gobierno local para aprobar los presupuestos, los planes y las medidas necesarios por motivos de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, el Consejo de Estado dictaminó que la disposición adicional decimosexta podría socavar el principio democrático al excluir al pleno de ciertas decisiones significativas. Esto lo consideró una amenaza para la autonomía local y, por lo tanto, justificaba la iniciación de un conflicto.

Sin embargo, no consideró que existieran argumentos jurídicos suficientes que respaldase la presentación de un conflicto en defensa de la autonomía local respecto a la nueva redacción de los arts. 7.4, 25.2, 57.3, 85, 92 bis, 116 bis y de la disposición adicional novena de la LRBRL, ni de los arts. 213 y 218 de la LHL. En definitiva, a pesar del llamativo y publicitado conflicto presentado por un número muy significativo de municipios, el dictamen del Consejo de Estado circunscribió el posible ataque a la autonomía local a unos aspectos muy concretos, centrado en el modelo planteado de relación forzada entre los municipios y sus diputaciones provinciales. Quedaba expedita, como así sucedió, la puerta para acceder al actor definitivo, el Tribunal Constitucional.

4.5. El Tribunal Constitucional

Varias instituciones de las comunidades autónomas y, como se acaba de señalar, un numeroso grupo de municipios interpusieron varios conflictos de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por la LRSAL, cuya resolución no afectó a la limitación de la autonomía local que efectuaba la ley, tampoco al nuevo modelo de intervención económica, presupuestaria y financiera de los entes locales, esto es, a la adecuación

a la LOEPSF, ni al modelo municipal, aunque sí afectó a algunos de los aspectos de la reordenación de las competencias municipales¹⁵.

Sobre esta última cuestión y de una manera sintética, el Tribunal Constitucional consideró que la eliminación de ciertas competencias locales en la reforma del art. 25.2 de la LRBRL por la LRSAL no violaba la autonomía local. Por otra parte, en la atribución de nuevas competencias locales entendió que no había inconveniente que se sometiera a la evaluación de la eficiencia, la estabilidad y la sostenibilidad financieras. Sin embargo, se declararon inconstitucionales las disposiciones que no permitían la «devolución» de las competencias a los entes locales, incluso cuando el legislador autonómico lo deseara y se cumpliera con las exigencias del art. 25.3, 4 y 5. Esto se alinea con la interpretación de que el Estado solo puede impedir que se ejerzan competencias a nivel local cuando tenga autoridad en la materia en cuestión, al mismo tiempo que únicamente las comunidades autónomas pueden asignar competencias o vetar su ejercicio en el ámbito local en las áreas que les conciernan (Bayona, 2017, pp. 295-297).

El Tribunal Constitucional otorga un carácter expansivo a la competencia «régimen jurídico» del art. 149.1.18 para establecer normas básicas locales derivadas del art. 135. Permite al Estado regular un modelo municipal común que puede reducir las competencias que hasta ese momento habían desarrollado las comunidades en ese ámbito (Bayona, 2017, pp. 287-290).

Por lo que respecta a la decisión de suprimir las referencias a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud y de la prestación de servicios sociales, el Alto Tribunal entendió que no se respetaba la potestad de organización de las comunidades autónomas, que deben decidir si se atribuyen o no competencias a los municipios en las áreas de su competencia. Lo mismo sucede con la prestación de los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios. Sin embargo, no es el caso de la asunción autonómica de las competencias en materia de educación, ya que no la considera inconstitucional (Carbonell, 2023, pp. 15-16).

Podría decirse que los sucesivos añadidos al propósito inicial de adecuar la LRBRL, primero al art. 135 de la Constitución y luego a la LOEPSF, fueron cayéndose en el proceso político debido a algunos actores políticos, a algunos actores internos de la AGE y, finalmente, al Tribunal Constitucional. Esto afectó especialmente a la recentralización de algunas competencias municipales, a determinados aspectos del incremento notable del control local de la Hacienda Pública estatal y al régimen electoral municipal.

4.6. Los partidos políticos

Los contactos de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas con los partidos políticos no se limitaron a la tramitación del proyecto en las cámaras legislativas. A partir de julio de 2012 se realizaron reuniones con los principales partidos representados en las Cortes Generales. Fruto de esos contactos se produjeron matizaciones o alteraciones en los textos que se manejaron en cada momento. Los partidos representados en las cámaras también remitieron escritos formales sobre el anteproyecto de ley.

Las posiciones de los principales grupos políticos de la oposición sobre el anteproyecto de ley que circuló a principios de julio de 2012 fueron las siguientes:

1. AMAIUR: se opuso al proyecto de ley afirmando que amenazaba a la autonomía municipal y desacreditaba a los alcaldes y los concejales. Argumentó que reduciría la capacidad de asociación entre las entidades locales y abriría la puerta a la privatización de los servicios, lo que afectaría a su calidad.
2. BNG: criticó la reforma por ser centralista y homogeneizadora. Mantuvo que invadía las competencias autonómicas, promovía la intervención del Estado y limitaba la capacidad de los ayuntamientos. También señaló que no respetaba la singularidad de Galicia.
3. CIU: sostuvo que el proyecto de ley atacaba la autonomía local y que no respetaba las competencias autonómicas sobre el régimen local. También criticó la falta de adecuación a las singularidades e instituciones de Cataluña.

¹⁵ Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL fueron: sentencia 41/2016, de 3 de marzo; sentencia 111/2016, de 9 de junio; sentencia 168/2016, de 6 de octubre; sentencia 180/2016, de 20 de octubre; sentencia 44/2017, de 27 de abril; sentencia 45/2017, de 27 de abril; sentencia 54/2017, de 11 de mayo; sentencia 93/2017, de 6 de julio; sentencia 101/2017, de 20 de julio, y sentencia 107/2017, de 21 de septiembre.

4. COMPROMÍS-EQUO: consideró que el proyecto de ley no aborda los problemas reales de las Administraciones locales y acusó al Gobierno de despreciar a la Administración más cercana al ciudadano. También criticó la falta de suficiencia financiera y de control democrático.
5. ESQUERRA: acusó al proyecto de ser centralista y homogeneizador. Argumentó que no abordaba la financiación local y que ignoraba las singularidades de Cataluña en el ámbito local.
6. GEROA BAI: sostuvo que la reforma era un ataque sin precedentes a la autonomía local y que nacía de una unilateralidad sin consenso. Argumentaba que impulsaba una recentralización del Estado y promovía la privatización de los servicios públicos locales.
7. IU: consideró que la reforma suponía la demolición del modelo de gestión pública local y que atentaba contra la autonomía local. Criticó la intervención del Estado y el fortalecimiento de las diputaciones provinciales.
8. PNV: mantuvo que el proyecto no garantizaba la autonomía local y vulneraba las competencias de las comunidades autónomas. Argumentó que no abordaba el problema de la financiación local y que ignoraba la singularidad del régimen local en Euskadi.
9. PSOE: criticó la reforma propuesta argumentando que reducía las competencias locales, limitaba la autonomía política de los municipios y favorecía la intervención del Estado y de las diputaciones provinciales. Consideró que la reforma atentaba contra la igualdad territorial y la calidad democrática de las instituciones locales. No obstante, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas había mantenido alguna reunión con este partido y alcanzó algunos principios de acuerdo informales a finales de 2012.
10. UPyD: opinó que la reforma no resolvía los problemas de las corporaciones locales y que reforzaba el papel de las diputaciones provinciales, lo que podía llevar a la ineficacia en la prestación de los servicios públicos. Además, criticó la falta de simplificación de las estructuras municipales.

El valor de estas posiciones en el texto definitivo fue, como es lógico, muy distinto dependiendo del peso de cada partido en las cámaras y en el territorio y de los acuerdos entre el Gobierno y el Partido Popular (PP) con algunos de ellos. Un indicio sobre el resultado de la influencia de los partidos en el texto final de la ley se puede contemplar en la regulación sobre las singularidades de algunos territorios.

El papel del PP no se limitó a seguir las directrices del Gobierno, sino que le trasladó la posición de los intereses en juego en algunas comunidades y ciudades autónomas respecto a la reforma local. Esto tuvo su reflejo en la redacción final de la ley.

Desde el primer borrador se buscó un acuerdo por parte del promotor de la reforma con los principales partidos de la oposición. Se encontraron principios de acuerdo a partir del primer borrador sobre el control de las actividades económicas de los ayuntamientos y sobre la supresión de las competencias de sanidad y de educación. Sin embargo, existían discrepancias significativas sobre los estándares de calidad o el fortalecimiento de las diputaciones provinciales. Finalmente, las posiciones generales de cada partido en relación con el Gobierno pesaron más que el debate sobre los aspectos concretos de la reforma. Esto se evidenció a finales de 2012.

4.7. La Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)

Se han señalado los actores esenciales en el proceso de la reforma local y se han recogido en apartados específicos. En el caso del Tribunal de Cuentas se ha optado por incluir sus propuestas en diversos lugares del capítulo para establecer con más precisión su influencia en la LRSAL.

Entre los actores que hay que destacar se encuentra la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA). A diferencia de lo que ocurrió con la Comisión para la Reforma Administrativa (CORA) y las leyes que se enmarcaron en ella, como las muy relevantes Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común y Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, desde un primer momento se quiso contar con la academia en la reforma local y más concretamente con dicha asociación.

La AEPDA remitió a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas las conclusiones del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo de febrero de 2013 (AEPDA, 2013). Entre ellas se recogía la amplia diversidad de opiniones que surgieron durante el congreso; la marcada diversidad en los municipios españoles en términos de tamaño, demografía y características económicas; la dependencia de ingresos relacionados con la actividad urbanística tiene un impacto significativo en la situación económica de los municipios; las fusiones generalizadas de municipios no se perciben como una solución universalmente adecuada, ya que las condiciones demográficas y territoriales varían conside-

rablemente en todo el país; la reorganización de funciones y competencias municipales podría llevar a una prestación más eficiente de los servicios públicos; la capacidad de las diputaciones provinciales para proporcionar servicios municipales directamente debe ser evaluada, al igual que los efectos de «provincializar» los servicios municipales; la necesidad de revisar el sistema de representación política en las diputaciones provinciales; la necesidad de mejorar los mecanismos de control en las Administraciones locales, garantizando la independencia y la calidad técnica de su ejercicio, y el debate sobre la planta municipal es parte integral de una reorganización más amplia del sistema local y público.

En abril de 2013 la AEPDA, tras la petición efectuada por el INAP el 11 de febrero de 2013, entregó un texto articulado alternativo elaborado por varios especialistas en derecho local, que, como todas las propuestas del resto de actores, fue debidamente estudiado y remitido a los órganos correspondientes, aunque su influencia no fue realmente significativa.

5. CONCLUSIONES

La reforma local en España fue el resultado de la combinación de diversos intereses y actores en juego en un momento y contexto determinados, que asumieron papeles distintos y se movieron en círculos no siempre coincidentes. Las autoridades y organismos de la Unión Europea impulsaron y controlaron los ajustes y las reformas realizados durante la crisis que comenzó en 2008. Hubo, por tanto, una necesidad objetiva de adaptar la legislación local a la grave crisis económica y financiera. La reforma de la LRBRL y de la LHL se enmarcó en un paquete de medidas de reducción de control del sector público español.

El INAP recibió el mandato de formular las líneas de la reforma local en marzo de 2012. La finalidad era que se ajustase a los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera establecidos en la modificación constitucional del art. 135 de septiembre de 2011. Por su parte, el IEF fundamentó la base financiera de la reforma y, en los informes que emitió, destacó la importancia del tamaño de la población en la eficiencia de la prestación de servicios municipales.

La SGT del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tuvo un papel central en la concreción normativa de la reforma local, enfocándose en reforzar la centralidad y el control financiero del Ministerio de Hacienda en el ámbito local.

La FEMP estuvo involucrada permanentemente en todo el proceso, aunque el texto final no satisfizo completamente sus expectativas. Otro de los actores locales, COSITAL, planteó la idea de volver a la situación previa al EBEP, pero no logró que la reforma incluyera las reivindicaciones de una mayor profesionalización de los habilitados nacionales. Además, el Tribunal de Cuentas recomendó la modificación de la Ley de Régimen Local con relación a las EATIM debido a la falta de control financiero en estas entidades. Finalmente, la red ELIGE representó al sector empresarial público municipal y a las grandes asociaciones de entidades prestatarias de servicios públicos locales y asesoró en la reforma, aunque no todas sus propuestas fueron incluidas en la norma.

Las comunidades autónomas ejercieron una especie de veto en algunos aspectos esenciales de la reforma, a pesar de la influencia de la FEMP en la negociación. La aplicación de la ley fue matizada por la interpretación en comisiones bilaterales entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y las comunidades autónomas para evitar conflictos constitucionales. Aunque estas aprobaron sus propias leyes para mantener el sistema de competencias previo a la LRSAL, la aplicación de esta ley ha cambiado sustancialmente la forma en que las entidades locales españolas gestionan sus competencias y finanzas y su relación con la AGE y los organismos de control financiero, dando como resultado la reducción de su autonomía y un mayor control.

El Consejo de Estado emitió dictámenes que influyeron en el proceso, aunque surgieron discrepancias con los servicios técnicos y jurídicos de la AGE en la interpretación de algunas propuestas normativas que acabó resolviendo el Tribunal Constitucional. Por su parte, las sentencias de este avalaron el modelo de reforma local en su adaptación al art. 135 de la Constitución, aunque afectaron a algunos aspectos relacionados con la reorganización de las competencias municipales.

Los partidos políticos tuvieron un impacto variable en el texto final de la ley, dependiendo de su peso en las cámaras y el territorio, así como de los acuerdos con el Gobierno y el Partido Popular.

Por último, a diferencia de otras reformas legislativas, como las enmarcadas en la CORA, se buscó la participación de la academia, en este caso con la colaboración de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, que presentó un texto alternativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEPDA (2013). *Conclusiones del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013).
- Arenilla Sáez, M. (2015). Génesis y finalidad de la reforma local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (extra), 11-18. <https://doi.org/10.24965/reala.v0iExtra.10220>
- Arenilla Sáez, M., Pérez Guerrero, P. L. y Romera Jiménez, O. (2014). El impacto de la reforma local española en los servicios sociales. En J. M. Díaz Lema (coord.), *Sostenibilidad financiera y administración local: un estudio comparado* (pp. 185-259). Tirant lo Blanch.
- Baño León, J. M. (2020). Autonomía y competencias locales. *Documentación Administrativa*, (6), 8-15. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10761>
- Barrero Rodríguez, C. (2023). Presentación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (19), 6-7. <https://doi.org/10.24965/reala.11214>
- Bayona Rocamora, A. (2017). La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el Tribunal Constitucional. Comentarios a las primeras sentencias. *QDL: Cuadernos de Derecho Local*, (43), 284-305.
- Carbonell Porras, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (19), 8-28. <https://doi.org/10.24965/reala.11192>
- Delgado Ramos, D. (2022). Un balance constitucional de la estabilidad presupuestaria: la reforma del art. 135 de la Constitución diez años después. En D. Delgado, L. I. Gordillo y C. Rosado (coords.), *La reforma del art. 135 de la Constitución diez años después* (pp. 83-132). Thomson Reuters Aranzadi.
- Dente, B. y Subirats Humet, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Díaz Lema, J. M. (2012). El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española? En T. Font i Llovet y A. Galán Galán (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2012. Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?* (pp. 47-91). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- FEMP (2019). *Compromiso con la financiación local. XII Pleno de la Federación Española de Municipios y Provincias*. https://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/declaracion_compromiso_con_la_financiacion_local.pdf
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2014). La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional? En T. Font i Llovet y A. Galán Galán (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2013. ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013* (pp. 11-45). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Romera Jiménez, O. y Cutrín Domínguez, M. (2014). Comentarios a la reforma de la Administración local. *CUNAL: Revista de Estudios Locales*, (168), 28-50. <https://www.revistacunal.com/reforma-local-b/2237-comentarios-a-la-reforma-de-la-administracion-local>