

## **XI CONGRESO AECPA**

### **AUTOR e INSTITUCIÓN DE PROCEDENCIA:**

- **José Luis Martínez-Alonso Camps**, Profesor asociado de la Universidad de Barcelona (Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política) y Director de los Servicios de Secretaría de la Diputación de Barcelona; [ilmartinez-alonso@ub.edu](mailto:ilmartinez-alonso@ub.edu)

### **TÍTULO:**

**LOS SISTEMAS LOCALES DE BIENESTAR ANTE EL PROYECTO DE LEY DE RACIONALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

### **RESUMEN:**

Después de un largo y polémico proceso, el Gobierno central aprobó, a finales de julio de 2013, el Proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local (PRORSAL), que responde al propósito de adaptar el subsistema local a las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La ponencia analiza el proyecto, que preconiza una reducción severa de las competencias municipales y de los servicios públicos locales, y su impacto en las dimensiones sustantiva y procedimental de los Sistemas Locales de Bienestar, así como el debilitamiento de la posición institucional de los gobiernos locales, todo ello con vistas a su tramitación parlamentaria a partir del mes de septiembre de 2013.

**José Luis Martínez-Alonso Camps:** Licenciado en Derecho por Universidad de Barcelona-UB (1981) y en Ciencias Políticas y Sociología por UNED (1996), Secretario-Interventor Local y Técnico Superior Generalidad de Cataluña en excedencia, Director de los Servicios de Secretaría de la Diputación de Barcelona y Profesor asociado de D<sup>o</sup> Constitucional y Ciencia Política de la UB.

**PALABRAS CLAVE:** Procesos de *retrenchment* y reestructuración del Estado del Bienestar, gobiernos, competencias y servicios públicos locales.

Barcelona, septiembre de 2013

**SUMARIO. 1. El marco jurídico-político de los sistemas locales de bienestar.** 1.1. El subsistema local en el marco de un sistema público: fundamentos jurídicos y principios políticos. 1.2. La configuración del subsistema local en España: pluralidad, competencias y servicios públicos locales. 1.3. Sistemas locales de bienestar: dimensiones sustantiva y procedimental. **2. La crisis económica y el principio de estabilidad presupuestaria.** 2.1. El contexto de la crisis económica y la modificación constitucional: la consagración del principio de estabilidad presupuestaria. 2.2. El desarrollo normativo, las medidas para conseguir la estabilidad presupuestaria y el comportamiento de las entidades locales. **3. Los sistemas locales de bienestar y el Proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local.** 3.1. Los anteproyectos de ley de racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local (ARSAL). 3.2. El Proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local (PRORSAL). 3.3. La incidencia del PRORSAL en los sistemas locales de bienestar. **4. Epílogo. 5. Bibliografía**

## **1. EL MARCO JURÍDICO-POLÍTICO DE LOS SISTEMAS LOCALES DE BIENESTAR**

### **1.1. EL SUBSISTEMA LOCAL EN EL MARCO DE UN SISTEMA PÚBLICO: FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y PRINCIPIOS POLÍTICOS**

La utilización del término *subsistema local* tiene una finalidad triple. En primer término, sirve para describir un conjunto de instituciones públicas que, en torno a los municipios, se caracterizan por su multiplicidad (provincias, comarcas, mancomunidades, consorcios, etc.) y son susceptibles de ser agrupadas a partir de unos intereses comunes (los llamados *intereses locales*). En segundo término y una vez identificado, permite insertar este subsistema local en el sistema político-administrativo (figura 1), coexistiendo, por tanto, con los subsistemas autonómico y central (o general, según algunos autores). Finalmente, este subsistema local tiene una naturaleza o dimensión doble: administrativa y política; de ahí que junto con la denominación de administraciones locales (personas jurídico-públicas), haya de emplearse la de gobiernos locales (instituciones políticas legitimadas democráticamente).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre el análisis detallado del subsistema local, sus actores y su configuración me remito a mis trabajos y a la bibliografía en ellos citada (Martínez-Alonso, 1998: 326-362, 1999: 9-16 y 2012: 203-209).

**Figura 1. El sistema público: subsistemas y ente obligatorios**

Subsistemas	Sujeto Público (Persona Jurídica.)	Administración u Órgano Representativo	Órganos Administrativos	
1) Central o General	"Estado"	Administración Central (o General)	Ministro, Secretario de Estado, Director Gral., etc.	
2) Autonómico	<i>Comunidades Autónomas</i> (17) (*)	Administración de cada Comunidad Autónoma	Consejero, Secretario Gral., Director Gral., etc.	
3) Local	E N T E S  O B L I G A T O R I O S	<i>Provincias</i> (38+3 forales en el País Vasco)	Diputaciones	Presidente, Pleno, Junta de Gobierno, etc.
		Canarias... <i>Islas</i> Balears...	...Cabildos Insulares ... Consells Insulars	Presidente, Pleno, etc.
		<i>Comarcas</i> , donde sean obligatorias	Consejos Comarcales	Presidente, Pleno, Gerente, etc.
		<i>Municipios</i> (8.117) (*)	Ayuntamientos	Alcalde, Junta de Gobierno, Pleno, etc.

\* Se atribuye a Ceuta y Melilla la condición de ciudad autónoma, *tertium genus* entre municipio y comunidad autónoma (Leyes orgánicas 1 y 2 de 1995).  
Elaboración propia (Martínez-Alonso).

Este es el modelo de subsistema local que se corresponde con el diseño de la Constitución de 1978, desarrollado por la L 7/1985 (reguladora de las bases del régimen local, LBRL), y que se estructura sobre la base de los principios de *autonomía local*, referido a municipios y provincias (137, 140 y 141 CE), *subsidiariedad* (2.1, LBRL y 4.3, Carta europea de autonomía local - CEAL) y, referidos a cómo tienen que discurrir las relaciones intergubernamentales, los de *coordinación*, *cooperación* y *lealtad institucional* (103.1 CE, 10 y 55 LBRL).

De los principios políticos que caracterizan el subsistema local, el primero es el de *representatividad de los gobiernos locales*, que también merece el reconocimiento constitucional al encomendar su *gobierno* y administración, respectivamente, a ayuntamientos y diputaciones (140 y 141.2 CE). Directamente vinculado con éste, hay que citar el principio de *legitimidad democrática* de sus representantes, elegidos en virtud de las elecciones locales.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Las elecciones locales proveen de legitimidad no sólo los gobiernos municipales (integrados por los concejales elegidos directamente por la ciudadanía), sino también los de las diputaciones (cuyos miembros son elegidos por y de entre los concejales de los municipios de

El cuadro de principios políticos se completa con la *legitimación del ejercicio* de los gobiernos locales, en la que se aprecian dos *dimensiones*:

- a) La *objetiva*, vinculada a los resultados obtenidos o eficacia (así, la extraordinaria transformación de la mayoría de pueblos y ciudades desde los años ochenta) y al grado de eficiencia acreditada, en comparación con las otras Administraciones;<sup>3</sup>
- b) La *subjetiva*, que tiene que ver con la percepción o el juicio de la ciudadanía y que muestra una tendencia claramente favorable para el subsistema local.<sup>4</sup>

## 1.2. LA CONFIGURACIÓN DEL SUBSISTEMA LOCAL EN ESPAÑA: PLURALIDAD, COMPETENCIAS Y SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

Con casi 17.000 actores, la multiplicidad es una característica del subsistema local español, a la que se le añaden las de diversidad y heterogeneidad, resultado de la concurrencia de tres factores; resumidamente, la obligatoriedad jurídica de municipios y provincias (salvo en las Comunidades Autónomas uniprovinciales); la realidad de un mapa municipal muy fragmentado; y el efecto de la libre disponibilidad y los poderes de decisión de aquellos actores obligatorios, que *crean* o instituyen personificaciones instrumentales locales (por acrónimo, PIL: organismos autónomos, entidades públicas empresariales, mancomunidades, consorcios, y sociedades mercantiles íntegramente públicas).

---

la provincia). Éste es el esquema que más se ajusta al diseño constitucional, que otorga un papel preeminente a los municipios en el conjunto del subsistema local (140 *versus* 141 y 152.3 CE). La introducción de un sistema de elección directa de los diputados provinciales creo que no se corresponde fielmente con este diseño y que, además, resultaría disfuncional para el subsistema (véase Martínez-Alonso, 1998: 321 y 361).

<sup>3</sup> **Tabla 1: Distribución del gasto público no financiero**

Año/Administración	Local	Autonómica	Central
1981	9,7 %	3 %	87,3 %
1998	13,8 %	25,5 %	60,7 %
2009	14 %	34 %	52 %

Fuente: MAP (2000: 422-423) y MPTAP (2009: 185)

<sup>4</sup> Véase el análisis de la Federación Española de Municipios y Provincias (2011: 14-17) y el Estudio de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) (2013: 67-71).

**Tabla 2: Administraciones y demás actores locales (julio 2013)<sup>5</sup>**

Actores locales (julio 2013)							
CA / Cda	Municipios	DP y CI	C y AM	ELM	AM	PIL	TOTAL
ANDALUCÍA	771	8	0	48	0	986	<b>1813</b>
ARAGÓN	731	3	32	43	15	214	<b>1038</b>
ASTURIAS	78	0	0	39	0	77	<b>194</b>
ILLES BALEARS	67	4	0	1	0	126	<b>198</b>
CANARIAS	88	7	0	0	0	196	<b>291</b>
CANTABRIA	102	0	0	524	1	47	<b>674</b>
CASTILLA-LÉON	2248	9	1	2228	31	389	<b>4906</b>
CASTILLA-LA MANCHA	919	5	0	42	4	261	<b>1231</b>
CATALUÑA	947	4	42	63	2	1050	<b>2108</b>
EXTREMADURA	386	2	0	23	0	180	<b>591</b>
GALICIA	315	4	0	9	0	115	<b>443</b>
MADRID	179	0	0	2	0	203	<b>384</b>
MURCIA	45	0	0	0	0	88	<b>133</b>
NAVARRA	272	0	0	353	15	164	<b>804</b>
PAÍS VASCO	251	3	7	341	5	366	<b>973</b>
RIOJA	174	0	0	4	7	35	<b>220</b>
C. VALENCIANA	542	3	2	7	0	328	<b>882</b>
Cda CEUTA	1	0	0	0	0	17	<b>18</b>
Cda MELILLA	1	0	0	0	0	7	<b>8</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8117</b>	<b>52</b>	<b>84</b>	<b>3727</b>	<b>80</b>	<b>4849</b>	<b>16909</b>

**CA:** comunidad autónoma; **Cda:** ciudad autónoma.

**DP:** diputaciones provinciales; **CI:** cabildos y consells insulares; **C:** comarcas; **AM:** áreas metropolitanas; **ELM:** entidades locales menores; **AM:** agrupaciones de municipios; **PIL:** personificaciones instrumentales locales.

Según la LBRL, “*son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias*” (85.1). Los servicios públicos municipales se configuran sobre la base de una atribución competencial al ayuntamiento (LBRL, 25 a 28) y siempre que la actividad que desarrolle tenga contenido prestacional. El resto de los servicios públicos locales se articulan a partir de las funciones y competencias de diputaciones (LBRL, 31 i 36) y, en su caso, de otros entes (así, en el caso de Cataluña, las comarcas), cuya definición material viene dada por las competencias municipales.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Fuente: <https://serviciostelematicos.sgcal.minhap.gob.es/bdgel/asp/>; consulta efectuada el 23.7.2013.

<sup>6</sup> Sobre el concepto, la caracterización y los límites de los servicios públicos locales véanse mis trabajos (Martínez-Alonso, 2007: 89-208 y 2009: 585-596).

No toda la acción pública local se identifica con los servicios públicos, toda vez que aquella incluye otras actividades; básicamente, las de fomento, intervención administrativa, iniciativa pública económica y ejercicio de funciones públicas. Sentada esta precisión, es innegable la importancia que la actividad prestacional tiene en la acción de los gobiernos locales y cómo su aportación constituye uno de los pilares básicos del Estado del Bienestar en España.

### 1.3. SISTEMAS LOCALES DE BIENESTAR: DIMENSIONES SUSTANTIVA Y PROCEDIMENTAL

#### 1.3.1. *Los sistemas locales de bienestar*

Desde los inicios de los Ayuntamientos democráticos en abril de 1979, los gobiernos locales han venido prestando un número creciente de servicios públicos, en el marco de la LBRL y de las legislaciones autonómicas dictadas en su desarrollo. Pese a las dificultades económico-financieras y a las derivadas de la atomizada estructura de la planta municipal, lo cierto es que el ejercicio de esa actividad y su papel como agentes de bienestar ha contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social, caracterización que, junto con las de democrático y de Derecho, definen la forma en que halla constituida España de acuerdo con la Constitución de 1978 (1.1).

El resultado de esa actividad prestacional conforma lo que se ha venido en llamar *sistemas locales de bienestar*, para cuyo análisis cabe distinguir las *dimensiones sustantiva y procedimental*.<sup>7</sup>

La *dimensión sustantiva* se identifica con los contenidos de las políticas que son implementadas en los sistemas de bienestar, lo que referido específicamente a los servicios públicos tiene su plasmación en un amplio abanico de prestaciones que tienen como destinatarios a la ciudadanía (servicios universales) o a una parte de ella, reconocida concretamente como usuarios de las mismas.

La *dimensión procedimental* se refiere al entramado de actores que participan en las diferentes fases del proceso de prestación de los servicios, lo que permite diferenciar dos grandes ámbitos:

- a) el relativo a la *colaboración público-privada*, calificada, en términos jurídicos, como *gestión indirecta de los servicios públicos*, bajo diferentes fórmulas (concesión, gestión interesada, concierto o sociedad mixta);
- b) el que atiende a la *distribución de responsabilidades* entre las diferentes administraciones, ya sea en términos de reparto de competencias (descentralización, si se manifiesta en favor de la más cercana a la ciudadanía), ya se articule en formas de cooperación, a través de

---

<sup>7</sup> Sigo en la utilización de estas dos dimensiones el análisis de Navarro, C.J. y M. J. Rodríguez (2009).

personificaciones instrumentales (mancomunidades, consorcios o sociedades mercantiles íntegramente públicas) o mediante la formalización de convenios interadministrativos.

### 1.3.2. *La dimensión sustantiva de los sistemas locales de bienestar y su reflejo normativo*

El resultado último de los sistemas de bienestar lo constituye un conjunto de prestaciones que responden a una finalidad común, que cabe definirlo “como el esfuerzo público destinado a garantizar el bienestar y la calidad de vida de la ciudadanía sin que esta deba recurrir a otros agentes provisosores de servicios, especialmente, el mercado, pero también la familia”.<sup>8</sup>

Los contenidos prestacionales de esos sistemas de bienestar se han ido conformando a lo largo del tiempo en las siguientes áreas de actuación:<sup>9</sup>

- educación, seguridad social, sanidad, vivienda y empleo;
- actividades socio-culturales para la infancia, jóvenes y mayores, integración entre vida doméstica y laboral y atención a población dependiente, reconocimiento de nuevas formas de convivencia o convivencia inter-cultural como producto de la inmigración;
- intervención sobre la familia, en lo que se ha venido en llamar el “reto o dilema de la des-familización”, que se traduce en la reducción de cargas de cuidado que tradicionalmente realiza la mujer en el hogar y en el conjunto de medidas sustantivas incluidas en la conocida como Ley de la Dependencia de 2006.

El papel que corresponde a los gobiernos locales en la prestación de una parte de esos servicios es ciertamente relevante y de ahí que quepa hablar con propiedad de unos auténticos sistemas locales de bienestar en España. Sin entrar todavía en la dimensión procedimental, lo cierto es que la dimensión sustantiva de dichos sistemas ha estado amparada normativamente, lo que ha legitimado las políticas implementadas por los gobiernos municipales en los ámbitos antes descritos.

Sucintamente, a nivel de legislación básica estatal y, en consecuencia, de aplicación a todos los municipios españoles, los referentes normativos son los siguientes:

- a) Configuración como competencias propias en las materias de promoción y gestión de viviendas; protección de la salubridad pública; participación en la gestión de la atención primaria de la salud; cementerios y servicios funerarios; prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social; actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo y participación en la programación de

---

<sup>8</sup> Navarro y Rodríguez (2009: 13).

<sup>9</sup> Navarro y Rodríguez (2009: 13, 18 y 31 a 36). Sobre la dimensión sustantiva de los sistemas locales de bienestar véase además: Alemán Bracho (2009), Fajardo Espínola (2007), Huete García y Navarro Yáñez (2010) y Navarro López (2003 y 2004); sobre el análisis jurídico-administrativo, Aguado i Cudolà (2008), Beltrán Aguirre (2000) y Míguez Macho *et. al.* (2012).

la enseñanza, e intervención en sus órganos de gestión y en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria (LBRL, 25.1, letras d), h), i), k), m) y n).

- b) Establecimiento como servicios obligatorios para los municipios de más de 20.000 habitantes, de los de prestación de servicios sociales e instalaciones deportivas de uso público (LBRL, 26.1.c).
- c) Legitimación de los municipios en el sentido de que pueden 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 y la sanidad (LBRL, 28).

Esos referentes normativos han sido ampliados por las legislaciones autonómicas: así, por ejemplo, en la catalana, con una referencia expresa a la *cohesión social* (Texto refundido de la Ley municipal de 2003, 66.2) o en la andaluza, con atribución de competencias en relación con los *servicios sociales comunitarios* (Ley de Autonomía Local de 2010, 9.3).

Si estos son los referentes vigentes, hay que adelantar que el *Proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local* (PRORSAL) disminuye sensiblemente las competencias de los municipios en algunos de los ámbitos señalados, como se detallará después.

### 1.3.3. *La dimensión procedimental de los sistemas locales de bienestar y su configuración normativa*

El sistema de distribución de competencias diseñado por la LBRL (25 a 28 y 36) se ha apoyado en dos principios básicos:

- a) La *preeminencia del municipio* como matriz del subsistema local, cuyo máximo exponente viene dado por el reconocimiento y garantía constitucional de la autonomía municipal (CE, 137 y 140).
- b) Una definición funcional de las *diputaciones* cuya directriz básica se centra en la *cooperación y asistencia a los municipios*, y con carácter preferente en asegurar, en el ámbito competencial, la adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, que encuentra su reconocimiento constitucional siempre en razón de su subordinación al conjunto de municipios de su provincia.

A partir de esos dos principios básicos se han implementado diferentes políticas públicas de cooperación local, con reparto de responsabilidades y articulación de una multiplicidad de instrumentos (planes de obras y servicios, programas de actuación y otros) y fórmulas asociativas (mancomunidades, consorcios y convenios).

También en esta dimensión procedimental el PRORSAL altera el marco normativo, básicamente trastocando la posición preeminente del municipio y situando a la diputación en un nivel cuasi-autónomo de decisión.



## 2. LA CRISIS ECONÓMICA Y EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

### 2.1. EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y LA MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL: LA CONSAGRACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Tras décadas de crecimiento económico continuado generalizado y mejora de las condiciones de vida, el Estado del Bienestar occidental sufre un *shock* en 1973. A partir de ese momento, de manera recurrente se hablará ya de la crisis del Estado social o del Bienestar y no sólo dejará de ser realidad el crecimiento de servicios públicos, sino que el debate se centrará en los recortes de prestaciones e incluso en su supresión, como manifestaciones más palpables de los procesos de *retrenchment*. En las décadas siguientes se sucederán los ciclos de recesión y recuperación económica, con la aparición en sus formulaciones más acabadas de los fenómenos de globalización, deslocalización y *dumping* social.<sup>10</sup>

Instalados de nuevo en la crisis en 2008, el problema es que la tan ansiada recuperación económica no sólo no ha llegado, sino que la recesión ha seguido aumentando. Sin que sea este el foro para analizar sus múltiples causas (crisis crediticia, hipotecaria y de confianza en los mercados, elevación precios de las materias primas y crisis energética, como las generalizadamente admitidas), sí hay que dejar constancia de sus efectos jurídico-políticos.

El efecto más visible de esa crisis económica en la configuración del Estado social construido en España en los últimos treinta y cinco años ha sido la Reforma, en septiembre de 2011, del art. 135 de la Constitución, hasta entonces referido únicamente a la necesidad de autorización legal para que el Gobierno pudiera emitir deuda pública o contraer crédito. El nuevo redactado del art. 135 dispone, en síntesis, lo siguiente:

- Todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
- El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea.
- Una ley orgánica fijará y regulará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.
- El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito y su devolución gozará de prioridad absoluta.

---

<sup>10</sup> La evolución del Estado social y las dimensiones del debate sobre el papel del Estado y la actividad de servicio público las he analizado en Martínez-Alonso (2007: 41-53).

## 2.2. EL DESARROLLO NORMATIVO, LAS MEDIDAS PARA CONSEGUIR LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL COMPORTAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Tras la modificación constitucional, se acometió la reforma de la legislación sobre estabilidad presupuestaria que culminó con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de *Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (LOEPSF). A los efectos de este trabajo interesa resaltar cómo la LOEPSF disciplina de manera especialmente intensa a las entidades locales, tal como resulta de las consideraciones siguientes:<sup>11</sup>

- El objetivo de déficit para los entes locales es del 0%, puesto que se les exige equilibrio presupuestario, mientras que el objetivo de deuda pública se mantiene en el 3,8% del PIB nacional, referido todo ello al período 2013-2015.
- El volumen de deuda pública que puede alcanzar el conjunto de las Administraciones Públicas es del 60% del PIB y se distribuye así: 44% para la Administración central, 13% para el conjunto de las Comunidades Autónomas y 3% para el conjunto de las Corporaciones Locales (13.1 de la LOEPSF).

Tal como se desprende de las consideraciones anteriores, el límite que se fija para el sector público local en el volumen de deuda pública es muy reducido (el 3%) y además sus condicionantes de equilibrio presupuestario son los más severos. Si desde el punto de vista de las exigencias se refleja la distribución señalada, en el plano efectivo, los volúmenes reales de deuda pública muestran un marcado desajuste en las cifras de la Administración Central y menor en las autonómicas y locales:

**Tabla 3: Porcentajes exigido y real de deuda pública sobre el PIB (marzo de 2013)<sup>12</sup>**

Porcentaje del PIB	Total		Ad. Central (incluye Seg. Social)		Ad. Auton.		Ad. locales	
		D		D		D		D
<b>Exigido LOEPSF</b>	60 %	-	44 %	-	13 %	-	3 %	-
<b>Real</b>	88,2 %	47 %	77,8 %	76,8%	18,1 %	39,2%	4,1 %	36,6%

D: Desviación al alza respecto del porcentaje exigido.

<sup>11</sup> Véase el trabajo de Esteve Pardo (2013).

<sup>12</sup> Fuente: Banco de España. Administraciones Públicas. 11.6 Pasivos en circulación y deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Porcentajes del PIB; <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1106.pdf>; consulta del 5.8.2013.

Para los datos en MEUR, véase: Banco de España. Administraciones Públicas. 11.5 Pasivos en circulación y deuda según el PDE. Importes; <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1105.pdf>

Sobre la base de la pluralidad de gobiernos y actores locales (véase tabla 2), el reparto de la deuda ofrece los siguientes datos:

**Tabla 4: Distribución de la deuda pública de las corporaciones locales (marzo de 2013), sobre un total de 42.795 MEUR.<sup>13</sup>**

Ayuntamientos			Diputaciones	Ceuta y Melilla
CP	NCP	Total		
16.327	19.129	35.456	6.979	360
(38,15 %)	(44,7 %)	(82,85 %)	(16,31 %)	(0,84 %)

CP: Capitales de provincia.

NCP: No capitales de provincia.

Para acabar de precisar los datos sobre la deuda pública local hay que resaltar que:

- del 38,15 % que acumulan las 52 capitales de provincia,
- las seis de población superior a 500.000 habitantes concentran el 71,5 % (11.675 MEUR), lo que supone el 32,94 % del total de ayuntamientos y el 27,28 % del sector público local;
- los 11.675 MEUR se distribuyen así:

**Tabla 5: Distribución de la deuda pública de las capitales de provincia (CP) con población superior a 500.000 h (marzo 2013).<sup>14</sup>**

	Barcelona	Madrid	Málaga	Sevilla	Valencia	Zaragoza	TOTAL
Total (MEUR)	1140	7455	729	478	968	904	11675
% s/ CP	6,98	45,66	4,46	2,93	5,93	5,54	71,5
% s/ total ayuntamientos	3,22	21,03	2,06	1,35	2,73	2,55	32,94
% s/ sector público local	2,67	17,42	1,70	1,12	2,26	2,11	27,27

Una vez contextualizados los datos sobre la deuda pública, otro de los aspectos económico-financieros relevantes es el relativo al déficit público. Pues bien, resulta que el comportamiento de las entidades locales durante los dos últimos años ha sido mucho más disciplinado que el del resto de Administraciones públicas, tal como resulta de la tabla siguiente:<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Fuente: Banco de España: Corporaciones locales 14.6 Deuda según el PDE. Resumen general; <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1406b.pdf>; consulta del 5.8.2013.

<sup>14</sup> Fuente: Banco de España: Corporaciones locales. 14.6 Deuda según el PDE. Resumen general; <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1406b.pdf>; consulta del 5.8.2013.

<sup>15</sup> Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, "Actualización del Programa de estabilidad, 2013-2016"; [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/programa\\_estabilidad\\_2013\\_2016.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/programa_estabilidad_2013_2016.pdf).

**Tabla 6: Déficit de las Administraciones públicas en 2012**  
En % del PIB

	2011	2012	Objetivo 2012
Administración Central	-5,13	-4,11	-3,50
Comunidades Autónomas	-3,31	-1,76	-1,50
Corporaciones Locales	-0,45	-0,15	-0,30
Seguridad Social	-0,07	-0,97	-1,00
<b>TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b>	<b>-8,96</b>	<b>-6,98</b>	<b>-6,30</b>

Hasta tal punto las entidades locales se han ajustado a los objetivos económico-financieros que el propio Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, con ocasión de la aprobación del PRORSAL, reconocía la “notable mejora demostrada por la planta municipal española al comparar su liquidación presupuestaria del año 2011 y 2012, con un ahorro de 4.200 millones de euros, un 9,2% menos del gasto liquidado en 2011.”<sup>16</sup>

Considerados los datos expuestos no se acaba de entender la *obsesión* por acometer este tipo de reforma del gobierno local cuando su incidencia en el conjunto de factores económico-financieros es, de un lado, tan reducida y, de otro, ese conjunto de actores, en su gran mayoría, muestran un comportamiento ajustado a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.<sup>17</sup>

La otra idea fija que guía el proyecto gubernamental es el ahorro que ha de derivarse del conjunto de medidas que contiene. La complejidad de una evaluación económico-financiera de un subsistema tan atomizado como el local y el *baile de cifras* de los sucesivos anuncios a lo largo de estos meses hacen dudar, sin embargo, del rigor en la obtención de las mismas y, por tanto, de su fiabilidad.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Fuente: resumen de la reunión del Consejo de Ministros de 26.7.2013; <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/260713Administracionlocal.htm>

<sup>17</sup> El primer párrafo de la Exposición de motivos del PRORSAL afirma que es la adaptación a esos objetivos la principal razón que mueve la reforma.

<sup>18</sup> Así, los resúmenes oficiales del Consejo de Ministros cifraban el ahorro en ([www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es)):

- a) Reunión (R) de 13.7.2012, al menos 3500 MEUR (<http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/130712-enlacesostenibilidad.htm>);
- b) R. de 15.2.2013, 7129 MEUR entre los años 2013 y 2015 (<http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/2013/refc20130215.htm#AdmonLocal>);
- c) R. de 26.7.2013, más de 8000 MEUR, entre los años 2013 y 2015, si se atiende al primer resumen (<http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Resumenes/2013/260713-consejo.htm>), y un escenario de ahorro de 8024 MEUR para el periodo 2013-2019 (sic), si se consulta la ampliación de información (<http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/260713Administracionlocal.htm>).

### **3. LOS SISTEMAS LOCALES DE BIENESTAR Y EL PROYECTO DE LEY DE RACIONALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

#### **3.1. LOS ANTEPROYECTOS DE LEY DE RACIONALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (ARSAL)**

Como es sabido, el Gobierno dispone de la iniciativa legislativa que se concreta en la aprobación de los proyectos de ley por el Consejo de Ministros (CE, 87.1 y 88). Con carácter previo, el procedimiento prevé la elaboración del correspondiente anteproyecto, acompañado de una memoria y de los dictámenes e informes emitidos.<sup>19</sup>

Pues bien, en el caso que nos ocupa, el proceso de elaboración se ha alargado más de un año, toda vez que ya en la reunión del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2012, se dio noticia de un informe del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas sobre la reforma de la Administración Local. A partir de esa fecha y de una manera recurrente, los medios de comunicación se han ido haciendo eco de esa propuesta en los meses que han transcurrido hasta que fue aprobada en la reunión de 26 de julio de 2013. Durante ese tiempo se han sucedido un número elevado de anteproyectos de ley de racionalidad y sostenibilidad de la Administración local (conocidos por su acrónimo de ARSAL).<sup>20</sup>

En rigor, todos esos anteproyectos no tuvieron mayor trascendencia que mantener viva la cuestión, hasta que, por fin, se cumplió el trámite preceptivo de su remisión al Consejo de Estado (el ARSAL sometido es el que llevaba por fecha el 24.05.13). Este órgano consultivo emitió su Dictamen nº 567/2013, de 26 de junio, significativamente crítico con el anteproyecto.

El último de los textos del ARSAL hecho público lleva fecha del 22 de julio de 2013, al que sucedió otro que es el que fue aprobado cuatro días después por el Gobierno como proyecto de ley, con algunas modificaciones sustantivas y retoques formales.<sup>21</sup>

A lo largo de ese dilatado período el tema de la reforma local ha sido objeto de un debate intenso. Esa característica, que pudiera parecer loable en tanto que

---

<sup>19</sup> Ley 50/1997, *del Gobierno*: art. 22.

<sup>20</sup> Hasta once han sido los anteproyectos identificados por sus diferentes fechas (13.7, 14.11 y 22.12 de 2012, y 10.1, 15.2, 18.2, 21.5, 24.5, 15.7 y 22.7 y 26.7 de 2013), cuyos textos han circulado profusamente por la red y con un impacto mediático apreciable

<sup>21</sup> El texto que he utilizado y que se califica como aprobado por el Gobierno está disponible en la página del Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (<http://www.cosital.es/ultima-noticia/631-proyecto-de-ley-de-racionalizacion-y-sostenibilidad-de-la-administracion-local.html>).

denotativa de un procedimiento discursivo, en realidad no ha sido tal; antes al contrario, el debate siempre se ha visto sometido a la presión del anuncio de que el Gobierno iba a aprobar *inminentemente* la reforma.<sup>22</sup>

Como última valoración de los anteproyectos del ARSAL puede señalarse que, ciertamente, el aprobado constituye el menos agresivo de los que sucesivamente se han ido elaborando y publicitando, si bien ello es expresivo de los excesos en que incurrieron los anteriores, solo enmendados parcialmente tras el serio correctivo recibido con el Dictamen del Consejo de Estado.

### 3.2. EL PROYECTO DE LEY DE RACIONALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (PRORSAL)

Tal como ya se ha señalado, en la reunión de 26 de julio de 2013 el Consejo de Ministros aprobó el *Proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local* (PRORSAL), por lo que será objeto de tramitación en el Congreso de los Diputados a partir del mes de septiembre de 2013.

Lo que suceda en el curso de su discusión parlamentaria trasciende del mismo escenario del Congreso de la AECPA al que se presenta este trabajo. Con todo, no está de más recordar que, si por definición es posible –e incluso lógico- que se introduzcan modificaciones en el proyecto durante su tramitación, la mayoría absoluta de la que goza el Partido Popular en ambas cámaras le permite no verse forzado a admitir más cambios que los que decida aceptar.

Centrándonos en el proyecto, en su Exposición de motivos el PRORSAL afirma perseguir los siguientes objetivos:

- a) Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las de otras Administraciones, previsión que al ser la que más incide en la configuración de los actuales sistemas locales de bienestar, será objeto de análisis específico en el apartado siguiente.
- b) Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- c) Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
- d) Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Para la crítica del proceso, véase el artículo de Jiménez Asensio (2013), con el expresivo título de *Legislar “por ocurrencias” y con “calculadora”*.

<sup>23</sup> Para más información sobre los objetivos véase el resumen oficial publicado tras la reunión del Consejo de Ministros de 26.7.2013 (<http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/260713AdministracionLocal.htm>).

### 3.3. LA INCIDENCIA DEL PRORSAL EN LOS SISTEMAS LOCALES DE BIENESTAR

#### 3.3.1. *La eliminación del concepto de coste estándar*

En la configuración inicial de los anteproyectos de ley (ARSAL), esto es, los anteriores al Dictamen del Consejo de Estado (junio 2013), el objetivo que, eufemísticamente, se identificaba como *clarificación y simplificación de competencias* se articulaba a partir de diversas medidas, cuya manifestación más trascendental se refería a los *servicios obligatorios municipales* (art. 26 de la LBRL) y, concretamente, al establecimiento del concepto de *coste estándar*, a partir del cual, en el caso de la superación del mismo por un municipio, ello determinaba que pasaba a prestarlo la diputación provincial, con carácter obligatorio si tenía una población inferior a 20.000 habitantes y voluntario en los de población superior que lo solicitasen (nueva redacción propuesta del art. 26 por el ARSAL).<sup>24</sup>

El Consejo de Estado fue especialmente crítico con la regulación del coste estándar y con las consecuencias derivadas de la reducción de competencias.<sup>25</sup> Y ello explica que en el proyecto aprobado hayan desaparecido la referencia a dicho coste y el automatismo en la transferencia de competencias municipales a las diputaciones provinciales, y se pase a una gestión que debe contar con un cierto concurso de los ayuntamientos.

La eliminación de esas dos medidas –de más que dudosa constitucionalidad-<sup>26</sup> ha sido celebrada como una mejora sustancial y una cierta flexibilización de la postura gubernamental.<sup>27</sup> La rectificación de esos dos excesos, sin embargo,

---

<sup>24</sup> Los resúmenes oficiales de las reuniones del Consejo de Ministros y el Dictamen del Consejo de Estado citados al referirse al coste estándar mencionan un Informe del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) sobre “el ahorro potencial por el establecimiento de un coste estándar en la prestación de servicios en el ámbito local”. Sobre dicho Informe, véanse las críticas de Velasco Caballero que plantea *objeciones metodológicas y reproches de inconstitucionalidad* (2013: 28-36) y de Jiménez Martín, que lo califica de “estudio (o simplemente nota extensa) (...) en el que no consta la fecha ni el método de su elaboración (...) que se construye sobre una única fuente de datos: la liquidación de los presupuestos municipales de 2010” (2013).

<sup>25</sup> Véase apartado V, letra a) del Dictamen núm. 567/2013, al final del cual afirma:

“En definitiva, a la vista de las consideraciones formuladas, cabe concluir que el régimen de competencias municipales que establece el anteproyecto plantea cuestiones de dos tipos: por un lado, la regulación aplicable al coste estándar resulta insuficiente y debe por ello completarse en el sentido ya apuntado; por otro, la garantía institucional de la autonomía local consagrada en el artículo 140 de la Constitución puede verse cuestionada como consecuencia del eventual vaciamiento competencial de los Municipios y por el hecho de que sus competencias pasen a una entidad de representación indirecta como es la Diputación Provincial.”

<sup>26</sup> Además del reproche del Consejo de Estado, véase Velasco Caballero (2013: 55-58) y Font Llovet y Galan Galan (2013: 17-18).

<sup>27</sup> Son expresivos los titulares publicados el 27.7.2013 por La Vanguardia (“El Gobierno central frena y aprueba una reforma local descafeinada. Montoro justifica la decisión para evitar invadir la autonomía municipal”, p. 14) y El País (“Montoro cambia la reforma local con un nuevo concepto para pactarla con el PP. Elimina el polémico coste estándar e incentiva la fusión de ayuntamientos”, p. 24).

no puede hacer olvidar el resto de medidas que afectan de manera específica a los sistemas locales de bienestar, como se verá a continuación.

### 3.3.2. *El desapoderamiento competencial a los municipios en los ámbitos de servicios sociales, sanidad y educación.*

La primera de las medidas propuestas en el PRORSAL que afecta a los sistemas locales de bienestar consiste en el desapoderamiento competencial a los municipios en los ámbitos de sanidad, servicios sociales y educación, lo que se produce en los términos siguientes:

1º Contrastando las determinaciones actuales de la legislación básica estatal sobre competencias propias de los municipios en estos ámbitos (LBRL) con las del proyecto de ley resulta que:

- desaparece la referencia a la *participación en la gestión de la atención primaria de la salud* (actual 25.2, letra i);
- la competencia relativa a la *prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social* (actual 25.2, letra k) se modifica reduciéndola a la *evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata en situaciones o riesgo de exclusión social* (redactado propuesto por el PRORSAL del 25.2, letra e), y la misma modificación se opera respecto del actual servicio obligatorio para los municipios de población superior a 20.000 h (26.1.c);
- la garantía para los municipios de *participar en la programación de la enseñanza, e intervenir en sus órganos de gestión y en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria* (actual 25.2, letra n), queda circunscrita a esta última actuación de vigilancia, con pérdida, pues, de las otras (nuevo redactado del 25.2, letra n), del PRORSAL).

2º Se dispone la transferencia a favor de las Comunidades Autónomas de las competencias municipales sobre salud y servicios sociales (DT 1ª y DT 2ª, respectivamente, del PRORSAL). En el caso de la transferencia de competencias en salud, se prevé que el proceso se completará en un máximo de cinco años, a razón de un 20% anual; en el de servicios sociales, el plazo se acorta a un año.

Como comentario general debe decirse que el desapoderamiento competencial a los municipios en los ámbitos de servicios sociales, sanidad y educación y su transferencia a las Comunidades Autónomas mediante el PRORSAL plantea serios problemas de constitucionalidad, atendida la vinculación directa entre las competencias propias y los principios de autonomía local y municipal, reconocido el primero y garantizado el segundo por la Constitución (137 y 141, respectivamente).<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Sobre la inconstitucionalidad del desapoderamiento y los traslados de competencias, véase Velasco Caballero (2013: 37-53); en el mismo sentido Jiménez Asensio (2013) y Zafra Víctor (2013).



Consumado pues el desapoderamiento, el PRORSAL habilita la posibilidad de que los municipios puedan *recuperar* parte de esas competencias, si bien por la vía de la *delegación* (nuevo redactado art. 27 de la LBRL); en una posición, por tanto, de subordinación y con sujeción a las prescripciones normativas.

### 3.3.3. *Otras medidas restrictivas y sus efectos en la dimensión sustantiva de los sistemas locales de bienestar*

El PRORSAL contiene otras medidas restrictivas de las competencias municipales y de la posición institucional de los ayuntamientos que, de aprobarse, incidirán en los sistemas locales de bienestar, ya sea directamente o de manera indirecta. Sucintamente expuestas son las siguientes:

- a) Supresión de la legitimación de los municipios para realizar actividades complementarias.

En su redacción actual, la LBRL prevé que *“los municipios pueden 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”* (28).

Ciertamente, estas materias ya se mencionan en los art. 25 y 26 de la LBRL, salvo la *promoción de la mujer* que no recibía otro amparo normativo.<sup>29</sup> La formulación genérica de este art. 28 ha permitido diseñar políticas locales complementarias de las de la Comunidad Autónoma, pero con un margen amplio de actuación. Y el reconocimiento legal de esta legitimación se ha visto reforzado, además, por la interpretación del Tribunal Constitucional (STC 214/1989, de 21.12).<sup>30</sup>

Pese a su indiscutible funcionalidad, el PRORSAL dispone la supresión del art. 28 de la LBRL, lo que se corresponde con el esquema básico del proyecto gubernamental: reducción de las competencias propias de los municipios y eventualidad restringida del ejercicio de competencias por delegación. Fuera de ese esquema cabe una posibilidad, pero sujeta a tantos condicionamientos que no puede calificarse de otra forma que remota. Se trata de las que el ARSAL denominaba *competencias impropias* y que el proyecto de ley define de manera negativa y sujeta a los requisitos siguientes (7.4 del PRORSAL):

*“Las entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo*

---

<sup>29</sup> Un interesante y exhaustivo estudio sobre este ámbito lo encontramos en el Proyecto “Género, participación y sistemas locales” (Rodríguez García *et. al.*: 2010).

<sup>30</sup> Dice el Tribunal: *“este art. 28 se configura como una cláusula competencial genérica que, más allá de las competencias que por imperativo de los arts. 2.1º y 25 de la Ley, el legislador sectorial debe reconocer a las entidades municipales, habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones”* (STC 214/1989, FJº 12).

*con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.*<sup>31</sup>

- b) El condicionamiento de la cláusula de apoderamiento competencial general, que se establece así:
- si el art. 25.1 de la LBRL prevé que *"el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal"*;
  - el PRORSAL añade al final del precepto la expresión *"en los términos previstos en este artículo"*, lo que evidentemente priva de cualquier virtualidad autónoma a la declaración de la primera parte del precepto.
- c) La sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; constante en el proyecto y, entre cuyas propuestas, cabe citar los nuevos redactados de la LBRL relativos a la distribución competencial y la autonomía local (2.1), competencias locales (7.4), coordinación de las entidades locales (10.3), competencias delegadas (27), convenios y consorcios (57.2), formas de gestión directa de los servicios públicos locales (85.2), ejercicio de la iniciativa económica (86) y contenido y seguimiento del plan económico-financiero (116.bis.1).<sup>32</sup>

#### 3.3.4. *El debilitamiento de la posición institucional y de la autonomía de los gobiernos locales.*

Como se ha dicho contundentemente, "el proyecto de ley aprobado en Consejo de Ministros culmina un proceso de marginación política del gobierno local en el Estado de las autonomías, degradado a una materia o actividad (...), objeto de recorte presupuestario."<sup>33</sup> El resultado de ese proceso afecta de lleno a la posición institucional de los gobiernos locales y, en el ámbito específico de este estudio, a la dimensión procedimental de los sistemas locales de bienestar. El debilitamiento en suma de los gobiernos locales queda evidenciado en dos manifestaciones:

---

<sup>31</sup> Sobre la crítica al concepto de *competencias impropias* y su interrelación con las *competencias complementarias* véase Velasco Caballero (2013: 40-43).

<sup>32</sup> Este último precepto dispone, para *"las corporaciones locales incumplidoras del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto"*, la inclusión en el referido Plan de severas medidas (supresión de competencias impropias, racionalización organizativa y propuesta de fusión con municipio colindante, entre otras).

<sup>33</sup> Zafra Víctor (2013).

- a) La pérdida de la preeminencia del municipio, que sufre un desapoderamiento competencial severo, con una acotación de los posibles sectores y ámbitos de actuación, así como una desvalorización de su autonomía, resultante de la pérdida de garantías y de su sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- b) Una mutación en la definición funcional de las diputaciones que, sin perder sus competencias de cooperación y asistencia a los municipios (36.1.b) de la LBRL en el texto propuesto por el PRORSAL), reciben el mandato legal de *coordinar la prestación de los principales servicios obligatorios de los municipios de población inferior a 20.000 habitantes*, con atribución de un poder cuasi-autónomo de decisión sobre las formas de gestión de los mismos, a desarrollar por sí o de forma compartida con los ayuntamientos (26.2 de la LBRL propuesto por el PRORSAL).<sup>34</sup>

En mi opinión, y contrariamente a lo que sostiene el propio proyecto, las diputaciones no salen reforzadas. Este juicio no puede nacer sino del desconocimiento de cómo se articula el subsistema local y de concebirlo como un *juego que suma cero*, esto es, en términos estrictos de poder, de suerte que la parcela que uno de los actores gana es siempre a costa de lo que pierde otro.

El subsistema local ha sido hasta ahora un fértil campo en el que se desarrollan, esencialmente, relaciones de colaboración y concertación entre los diferentes actores, siempre en torno al municipio, que constituye su matriz. El producto de esas relaciones cooperativas siempre ha resultado mayor que el efecto de la simple suma de las partes, porque, efectivamente, se trata de un *juego de resultado positivo*.

Finalmente, como remate al desapoderamiento municipal y a la desfiguración de la función constitucional de la provincia, el PRORSAL incorpora numerosos controles de oportunidad y regulaciones, sobre la base de la intervención del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), que confirman el debilitamiento de la posición institucional y de la autonomía de los gobiernos locales.<sup>35</sup>

### 3.3.5. *El papel de las Comunidades Autónomas*

La estructura jurídica de los actuales sistemas locales de bienestar se apoya en la legislación básica estatal, pero esta no ya posibilita, sino que alienta el desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas. Y lo cierto es que éstas, con carácter general, han ampliado los títulos competenciales de los gobiernos locales.

---

<sup>34</sup> Sobre la crítica a esa dualidad de funciones véase Zafra Víctor (2003).

<sup>35</sup> Se prevé la intervención del MINHAP, entre los supuestos más relevantes, en los art. 25.4 (competencias municipales), 116 bis.1 (contenido y seguimiento del plan económico-financiero) y 116 ter 2. y 3. (coste efectivo de los servicios) de la LBRL en la redacción propuesta por el PRORSAL, así como en la DA 7ª (transferencia de los servicios de sanidad y servicios sociales) de dicho proyecto.

En su afán de cerrar todas las vías, el PRORSAL, además de disponer la transferencia de competencias municipales a las Comunidades Autónomas señalada, pretende negar la posibilidad que éstas no ya amplíen, sino que mantengan las habilitaciones normativas atribuidas a los gobiernos locales. A este propósito responde el proyecto al prescribir que *“las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas”* (DA 2ª.1).

No obstante la aparente contundencia con la que se expresa la disposición, se plantea un problema constitucional de primer orden, que enfrenta este proyecto de ley básica, pero ordinaria, con los Estatutos de Autonomía, aprobados como es sabido por ley orgánica (ex CE, 81).<sup>36</sup>

Más allá de la evaluación jurídica y el eventual planteamiento de recursos de inconstitucionalidad, es más que probable que las Comunidades Autónomas no acepten ese *diktat* del poder central.<sup>37</sup>

#### 4. EPÍLOGO

A partir de septiembre de 2013 se iniciará la tramitación parlamentaria del PRORSAL. Es de desear que en su desarrollo se mejore sensiblemente el proyecto gubernamental y que, entre las medidas que estimo más necesarias, se favorezca el redimensionamiento del sector público local y la optimización de la cooperación entre los diversos actores.

En ese escenario de mejora considero que es imprescindible mantener el sistema hoy vigente de atribución de competencias a los municipios y de gestión de las mismas que incluye la cooperación prestada por las diputaciones, lo que ha permitido alcanzar los actuales sistemas locales de bienestar, sin renunciar desde luego a la adopción de medidas de racionalización económica y administrativa, y con el objetivo de asegurar la

---

<sup>36</sup> Sobre las primeras opiniones al respecto, véase el Dictamen nº 567/2013 del Consejo de Estado, que avala el planteamiento del PRORSAL (apartado VI, a), y Zafra Víctor que lo niega: “los títulos competenciales del Estado no autorizan a delimitar en positivo las competencias autonómicas, si así fuera, fraudulentamente, el legislador estatal habría cruzado el umbral del legislador de armonización incumpliendo las exigencias constitucionales del artículo 150.3” (2013).

<sup>37</sup> Así, el Gobierno de la Generalitat aprobó el 30 de julio de 2013 el proyecto de ley de gobiernos locales de Cataluña, con el confesado objetivo, entre otros, de “desarrollar el Estatut y la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de régimen local, a fin de evitar la imposición de cualquier modelo no propio” (<http://www20.gencat.cat/portal/site/governacio/menuitem.0bdf017f64124de8e629e30b0c0e1a0/?vgnnextoid=7d75696a526d6110VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=7d75696a526d6110VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=detall&contentid=baab31f19a330410VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD>).

sostenibilidad en todos los niveles –no sólo el financiero- del subsistema local español.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Agencia estatal de evaluación de las políticas y la calidad de los servicios: *La importancia de los servicios públicos en el bienestar de los ciudadanos*. Observatorio de la calidad de los servicios públicos, 2012 (2013). [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe\\_Percepcion\\_2012.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2012.pdf)

Aguado i Cudolà, V. (Coord.) (2008): *El sistema de serveis socials a Catalunya: garantir drets, prestar serveis*. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms.

Alemán Bracho, C. (Coord.) (2009): *Políticas Sociales*. Thomson Reuters.

Beltrán Aguirre, J. L. (2000): “Los Servicios Sociales”. En: *Revista vasca de administración pública*, núm. 57 mayo-agosto.

Esteve Pardo, M. L. (2013): “El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los gobiernos locales”. En: Font i Llovet, T. y A. Galán Galán (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2012. Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?* Fundación Democracia y Gobierno Local.

Federación española de municipios y provincias (2011): “Estudio AEVAL: Los ciudadanos, satisfechos con los servicios municipales”. En: *Carta local. Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias*. Núm. 237, junio 2011, pág. 14-17.

<http://www.femp.es/files/842-246-fichero/carta%20local%20n%C2%BA%20237,%20junio%202011.pdf>

Font i Llovet, T. y A. Galán Galán (2013): “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”. En: Font i Llovet, T. y A. Galán Galán (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2012. Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?* Fundación Democracia y Gobierno Local.

Huete García, M. A. y C. Navarro Yáñez (2010): “Las instituciones, las políticas y la colaboración para la prestación de servicios en el ámbito local. Estudio comparado de casos”. A: *Revista española de ciencia política*. Núm. 24, diciembre.

Jiménez Asensio, R: “Legislar “por ocurrencias” y con “calculadora”. Notas sobre la Reforma Local que aprobará el Gobierno”.

[http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=358%3Alegislar-por-ocurrencias-y-con-calculadora&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=ca](http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=358%3Alegislar-por-ocurrencias-y-con-calculadora&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=ca)

Jiménez Martín, F.J. (2013): “Reforma de la Administración Local”. *Informativo digital*. CCOO, acción sindical; marzo, 2013; núm. 21.

<http://docpublicos.ccoo.es/cendoc/036571ReformaAdministracionLocal.pdf>

MAP –Ministerio de Administraciones Públicas- y Ministerio de la Presidencia (2000): *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales*. 1999. Madrid.

Martínez-Alonso Camps, J. L. (1998): “L’organització territorial i els governs locals a Catalunya.” En: Caminal, M. y Matas, J. (eds). *El sistema polític de Catalunya*. Barcelona: Tecnos/Ed. Universitat de Barcelona/S. Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.

Martínez-Alonso Camps, J.L. (1999): “El subsistema local: una proposta d’anàlisi amb vista al futur”. *Revista de serveis personals locals*; mayo 1999, nº 11. Barcelona. CIFA.

Martínez-Alonso Camps, J.L. (2007): *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*. Barcelona: Bayer Hnos, S.A.

Martínez-Alonso Camps, J.L. (2009): “Els serveis públics locals (I): introducció i prestació directa; (II) prestació indirecta”. En: Gifreu Font, J. y J.R. Fuentes Gasó (Dir.): *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. Valencia. Tirant lo Blanch.

Martínez-Alonso Camps, J.L.: (2012): “Procesos de extinción, separación y reestructuración de las personificaciones instrumentales en un contexto de crisis económica. Especial referencia al caso de Catalunya”. En: Font, T y Galán, A: *Anuario del Gobierno Local 2011*. Barcelona. Madrid. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Miguez Macho, L., M. Almeida Cerrada y D. Santiago Iglesias: “Crisis del estado del bienestar y servicios públicos locales: ¿de los servicios sociales a la asistencia social primaria?”. Comunicación al XIX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo; 18-20.10.2012.

<http://www.uspceu.es/congresoitaloespanol/docs/comunicaciones/Luis%20Miguez-Marcos%20Almeida-Diana%20Santiago.Crisis%20del%20Estado%20del%20Bienestar%20y%20servicios%20publicos%20locales.pdf>.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: “Actualización del Programa de estabilidad, 2013-2016”;

[http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/programa\\_estabilidad\\_2013\\_2016.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/programa_estabilidad_2013_2016.pdf)

MPTAP – Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2009): *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales*. 2009. Madrid.

Navarro, C.J. y M.J. Rodríguez (2009): *Gobernanza Multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España. El caso de las Diputaciones Provinciales*. Valencia. Tirant lo Blanch.

Navarro López, V. (Coord.) (2004): "El Estado de Bienestar en España". Tecnos / Universitat Pompeu Fabra. Madrid.

Navarro López, V. (Coord.) (2003): *L'estat de benestar a Catalunya*. Diputació de Barcelona.

Rodríguez García, M. J. (Dir.); B. Frotiée, M. R. Herrera Gutiérrez, M. A. Huete García, C. Mateos Mora, L. Muñoz García, C. J. Navarro Yáñez y R. Pastos Yuste (2010): "Género, Participación y Sistemas Locales de Bienestar". Memoria Final del proyecto, 2006-2010. ISBN: 978-84-694-3965-4.  
<http://inmujer.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2011/docs/generoParticipacion.pdf>.

Soto Valle, J.I (2013): "¿Qué reforma local?". El Periódico, 17.7.2013.

Velasco Caballero, F. (2013): "Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". A: *Anuario de Derecho Municipal 2012*. Núm. 6. Madrid.

Zafra Víctor, M. (2013): "Esta reforma local empobrece la democracia". El País, 1.8.2013.