

La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar

José Luis MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS

Profesor asociado de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona y Director de los Servicios de Secretaría de la Diputación de Barcelona.

RESUMEN: 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 Ley de Bases de Régimen Local y de las legislaciones autonómicas. El ejercicio de esta actividad y su papel como agentes de bienestar han contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social. Después de un polémico proceso, las Cortes aprobaron, a finales de diciembre de 2013, la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que responde al propósito de adaptar el subsistema local a las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El artículo describe la situación económico-financiera de los gobiernos locales evidenciando una mejor gestión de estos, en relación con el déficit y la deuda pública, en comparación con el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas. Asimismo, analiza la reordenación de competencias que establece la Ley y constata un desapoderamiento de los gobiernos locales, una reducción severa de las competencias municipales y un debilitamiento de su posición institucional, lo que compromete seriamente el futuro de los sistemas de bienestar, máxime si se considera la crítica situación económico-financiera de las Comunidades Autónomas.

DESCRIPTORES: Reforma local. Estado social. Sistemas locales de bienestar. Servicios públicos. Gobernanza. Administraciones locales.

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* 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*). Una vez identificado, permite insertar este subsistema en el sistema político-administrativo, coexistiendo, por tanto, con los subsistemas autonómico y central (o general, según algunos autores). Sobre este subsistema local hay que precisar que tiene una naturaleza o dimensión doble:

Recibido: 22.10.2015; Revisado: 22.11.2015.
Correo electrónico: jlmartinez-alonso@ub.edu

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios.

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).

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, hasta septiembre de 2011, se estructuró 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) y, referidos a cómo tienen que discurrir las relaciones intergubernamentales, los de *coordinación*, *cooperación* y *lealtad institucional* (103.1 CE, 10 y 55 LBRL).

Con la reforma constitucional de septiembre de 2011, se introdujo como principio estructural el de *estabilidad presupuestaria*, que para las entidades locales supone presentar equilibrio presupuestario (135 CE). Desarrollada esta reforma mediante la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la concreción de estos principios en el ámbito local se produjo con la modificación de la LBRL, mediante la L 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que comportó también una reducción de la proyección del principio de subsidiariedad (de la *máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos* se pasó a la escueta mención al principio de *proximidad*, art. 2.1 de la LBRL).

1.2. La configuración del subsistema local en España: pluralidad, competencias y servicios públicos locales

Con algo más de 16.600 actores (ver FIG. 1), 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 Autó-

nomas 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 íntegra o mayoritariamente públicas).

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 y siguientes) 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 y 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.

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 ha constituido uno de los pilares básicos del Estado del Bienestar en España.

1.3. Sistemas locales de bienestar: dimensiones sustantiva y procedimental

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 económi-

FIG. 1/ Administraciones y demás actores locales en España

	Municipios	DP	CI	C	AM	ELM	AM	PIL	TOTAL
Mayo 2015	8122	41	11	82	3	3711	81	4592	16643

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.

Fuente: <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/BDGEL/asp/default.aspx>; consulta el 29.5.2015.

co-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 han 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 se 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* (NAVARRO & RODRÍGUEZ, 2009).

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 contractuales (concesión, gestión interesada, concierto o sociedad mixta o, en los últimos años, contrato de servicios);
- 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 personificaciones instrumentales (mancomunidades, consorcios o sociedades mercantiles íntegramente públicas) o mediante la formalización de convenios interadministrativos.

La *dimensión sustantiva* de los sistemas de bienestar la constituye un conjunto de prestaciones que responden a una finalidad común, que cabe definir

«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 provisoros de servicios, especialmente, el mercado, pero también la familia» (NAVARRO & RODRÍGUEZ, 2009:13).

Los contenidos prestacionales de esos sistemas de bienestar se han ido conformando a lo largo del tiempo en las siguientes áreas de actuación:¹

- 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 intercultural 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 (L 39/2006).

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. Y lo cierto es que la dimensión sustantiva de dichos sistemas ha estado amparada normativamente en la LBRL y en la legislación autonómica dictada en su desarrollo, lo que ha legitimado las políticas implementadas por los gobiernos municipales en los ámbitos antes descritos.

Sobre la *dimensión procedimental* de los sistemas locales de bienestar hay que precisar que, hasta la LRSAL, el sistema de distribución de competencias diseñado por la LBRL (25 a 28 y 36) se había apoyado en dos principios básicos:

- a) La *preeminencia del municipio* como matriz del subsistema local, cuyo máximo exponente venía dado por el reconocimiento y garantía constitucional de la autonomía municipal (CE, 137 y 140).
- b) Una definición funcional de la *provincia* cuya directriz básica se centraba en la co-

¹ Sobre la dimensión sustantiva de los sistemas locales de bienestar véase: ALEMÁN (2009), NAVARRO & RODRÍGUEZ (2009) y NAVARRO YÁNEZ (2014), así como el *Catálogo de Referencia de Servicios Sociales* aprobado el 16.1.2013

por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia (MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD: 2014).

operación y asistencia a los municipios, y con carácter preferente en asegurar la adecuada prestación de los servicios públicos municipales y en garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, que encontraba su reconocimiento constitucional siempre en razón de su proyección al conjunto de municipios de su demarcación.

A partir de esos dos principios básicos se vinieron implementando diferentes políticas públicas de asistencia y concertación local, con reparto de responsabilidades entre las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales, y articulación de una multiplicidad de instrumentos (planes de obras y servicios, programas de actuación y otros) y fórmulas asociativas (convenios, consorcios y otras acciones concertadas). Ciertamente, el marco de distribución de competencias en los ámbitos sociales, sanitarios, educativos y el resto de los que integran esos sistemas de bienestar tenía un elevado grado de complejidad y podía generar algunas duplicidades e ineficiencias. Con todo, su articulación en red y como *sistema* partía de la base de la cooperación intergubernamental y la *imprescindibilidad* de los diversos actores que intervenían. Y en cuanto al resultado alcanzado son innegables los logros obtenidos en los niveles de bienestar en España, aunque comparativamente sean inferiores a los de la media europea.²

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 in-

cluso en su supresión, como manifestaciones más palpables de los procesos de *retrenchment* o de recorte de gastos. 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.

La intensidad de la crisis iniciada en 2008 y su duración han condicionando severamente el margen de actuación de los Estados. Sin que sea este el foro para analizar sus múltiples causas (crisis crediticia, hipotecaria y de confianza en los mercados, elevación de precios de las materias primas y crisis energética, como las generalizadamente admitidas), sí hay que dejar constancia de sus efectos jurídico-políticos en la configuración del Estado social.³

Las consecuencias de la crisis y los compromisos derivados de la pertenencia de España a la Unión Europea tienen como máxima manifestación normativa, y efecto más visible en la configuración del Estado social construido en España, 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, las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario y la devolución de la deuda pública gozará de prioridad absoluta.

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 es-

² ESPUELAS afirma que «a principios de los años ochenta, el gasto social español alcanzó el 85% de la media Europea, pero a partir de entonces la brecha con Europa se ha mantenido prácticamente constante, con ligeras fluctuaciones» (2013: 11). En el gasto social dicho autor incluye las partidas relativas a cubrir las necesidades de vejez, supervivencia, incapacidad e invalidez, protección social, sanidad, familia, desempleo y políticas activas de empleo (2013: 37). En cuanto al gasto educativo, habla de «un

proceso de convergencia, que se detuvo a principios de los noventa en niveles ligeramente inferiores a los de la media de países europeos» (2013: 66).

³ 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); sobre el impacto de la crisis en el Estado social véase LORENTE & CAPELLA (2009), MIGUEZ & *al.* (2012), BAYLOS (2013), PONCE (2013) y ESTEVE (2014).

tabilidad presupuestaria que culminó con la aprobación de la ya mencionada Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). A los efectos de este trabajo interesa resaltar cómo esta ley, siguiendo la diferenciación marcada ya en el art. 135 de la CE, disciplina de manera especialmente intensa a las entidades locales, tal como resulta de las consideraciones y los indicadores siguientes:⁴

- El objetivo de déficit para los entes locales es del 0%, puesto que se les exige equilibrio presupuestario, límite que no rige para el Estado y las Comunidades Autónomas para los que se admite un déficit estructural en determinadas circunstancias (art. 11 y DT 1^a).
- El objetivo del 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).

Se trata de objetivos a cumplir en 2020 (LOEPSF, DT 1^a), pero para lo cual se han ido estableciendo medidas rigurosas. Por ello importa analizar tanto la diferente exigencia para cada uno de los niveles territoriales, como su comportamiento en el cumplimiento de tales medidas. Así, empezando por el segundo indicador, el límite que se fija para el sector público local en el *volumen de deuda pública* es muy reduci-

do (el 3%). 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 en las autonómicas y menor en las locales, que además son las que señalan la tendencia más positiva a la reducción de la deuda (ver FIG. 2):

Una vez contextualizados los datos sobre la deuda pública, el otro indicador de los aspectos económico-financieros relevantes es el relativo al *déficit público*. Pues bien, resulta que el comportamiento de las entidades locales durante los cuatro últimos años ha sido mucho más disciplinado que el del resto de Administraciones públicas (ver FIG. 3).

Recapitulando sobre los datos expuestos deben formularse las siguientes consideraciones:

- 1^a La elección de las fechas de referencia no es irrelevante. Así, los datos de septiembre de 2013 son indicativos de la situación económico-financiera en el momento en que inicia la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (PRORSAL), que había sido aprobado por el Consejo de Ministros en la reunión de 26 de julio de 2013.⁵ La otra fecha, 31 de diciembre de 2014, se toma transcurrido ya un año de vigencia de la LRSAL.
- 2^a Los datos de la deuda pública en septiembre de 2013 muestran el reducido peso que tiene el del subsistema local (sólo el 4,1%),

FIG. 2/ Porcentajes exigido y real de deuda pública sobre el PIB (septiembre 2013 - diciembre 2014)

Porcentaje del PIB	Total	Ad. Central (incluye Seg. Social)			Ad. auton.			Ad. locales	
		D	D	D	D	D	D	D	
Exigido LOEPSF	60 %	—	44 %	—	13 %	—	3 %	—	
Real septiembre 2013	91,7 %	52,8%	68,6 %*	55,9%	19,1 %	46,9%	4,1 %	36,6%	
Real diciembre 2014	97,7 %	62,8%	71,7 %**	62,9%	22,4 %	72,3 %	3,6 %	20 %	

D: Desviación al alza respecto del porcentaje exigido.

* Ad. Central: 72,3 % y Seguridad Social -3,7 % = 68,6 %.

** Ad. Central: 73,9 % y Seguridad Social -2,2 % = 71,7 %.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 11.7 Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) y activos financieros. Porcentajes del PIB en deuda neta; <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1107.pdf>; consulta el 21.5.2015. Para los datos en MEUR, véase: Banco de España. Administraciones Públicas. 11.6 Deuda según el PDE y activos financieros. Importes; www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1106.pdf

⁴ En relación con el principio de estabilidad presupuestaria se ha resaltado su configuración como «límite constitucional, cuya contravención podrá acarrear inconstitucionalidad y nulidad» (Consejo de Estado, Dictamen núm 164/2012, de 1.3, IV, D), *nuevo canon de constitucionalidad y mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos* (Tribunal

Constitucional, Sentencia núm. 157/2011, de 18.10, FJ 3). 4. El proceso de elaboración del PRORSAL fue bastante *tor-tuoso*, con un elevado número de anteproyectos (11) y objeto de críticas tanto por sus planteamientos maximalistas como por sus deficiencias técnicas; sobre dicho proceso véase MARTÍNEZ-ALONSO (2013).

FIG. 3/ Déficit de las Administraciones públicas 2011-2014 (en % del PIB)

	2011	2012	2013	2014	Objetivo 2014
Administración Central	-5,13	-4,21	-4,22	-3,50	-3,50
Comunidades Autónomas	-3,31	-1,86	-1,52	-1,66	-1
Corporaciones Locales	-0,45	0,22	0,52	0,53	0,0
Seguridad Social	-0,07	-0,99	-1,11	-1,06	-1
Total administraciones públicas	-8,96	-6,84	-6,33	-5,69	-5,5

Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Actualización del Programa de estabilidad, 2013-2016* (2013: 18), ejercicio 2011, http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/programa_estabilidad_2013_2016.pdf; *Actualización del Programa de estabilidad, 2014-2017* (2014: 26), ejercicio 2012, <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/ACTUALIZACION.pdf>; *Actualización del Programa de estabilidad, 2015-2018* (2015: 21), ejercicios 2013 y 2014, http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/PE%202015-18%2030_04_2015.pdf

aunque, en todo caso, con una desviación inferior (36,6%) a la de la Administración Central (55,9%) y las CCAA (46,9%). Los datos a diciembre de 2014 evidencian que el déficit local se había reducido (al 3,6%) y que había mejorado igualmente su desviación (del 20%), frente a las de la Administración Central (62,9%) y las CCAA (72,3%).

La única apreciación a añadir es la relativa a la relevancia que, en el conjunto de Ayuntamientos, tenía el de Madrid, en relación con la deuda pública: en marzo de 2013, concentraba el 21,03 % del conjunto de municipios (7455 MEUR), que había rebajado, en diciembre de 2014, al 18,66% (5936 MEUR).⁶

4ª Los datos del déficit reflejan que desde 2012, el conjunto de las entidades locales obtuvieron no ya el equilibrio presupuestario exigido, sino superávits que se han ido manteniendo (en % sobre el PIB: 2012/0,22; 2013/0,52 y 2014/0,53), a diferencia de los déficits de la Administración Central, sin incluir la Seguridad Social (2012/-4,21; 2013/-4,22 y 2014/-3,50) y las CCAA (2012/-1,86; 2013/-1,52 y 2014/-1,66).

5ª 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 era, de un lado, tan reducida y, de otro, ese conjunto de actores, en su gran mayoría, mostraban un comportamiento ajustado a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3. Los sistemas locales de bienestar y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

3.1. La aprobación de la LRSAL y su configuración

Iniciada la tramitación parlamentaria a principios de septiembre de 2013, el proceso de aprobación por las Cortes Generales se desarrolló con gran celeridad y finalizó con la promulgación de la LRSAL, cuya entrada en vigor se produjo el 31 de diciembre de 2013. Respecto del proyecto, debe señalarse que la ley mantuvo los *mismos objetivos*, cuyo detalle es el siguiente (Preámbulo de la LRSAL, 3r pfo.):

- 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 sistemas locales de bienestar, será objeto de análisis específico en el apartado siguiente.
- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
- Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

⁶ BANCO DE ESPAÑA, *Corporaciones locales 14.6 Deuda según el PDE. Resumen general*;

<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1406b.pdf>; consulta el 5.8.2013 y 21.5.2015.

Confirmados pues sus objetivos, lo que sí se produjo fue una cierta *suavización* de los planteamientos maximalistas iniciales de la reforma local, tanto en los términos de sus exigencias, como en los plazos para aplicarlas, que se alargaron, y todo ello referido principalmente a las medidas relativas a la *clarificación de competencias* y a la *racionalización de la estructura organizativa*.

3.2. La incidencia de la LRSAL en los sistemas locales de bienestar

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

La principal de las medidas propuestas en la LRSAL 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 produjo en los términos siguientes:

1º Contrastando las determinaciones anteriores de la legislación básica estatal sobre competencias propias de los municipios en estos ámbitos (LBRL) con las introducidas por la LRSAL resulta que:

- desapareció la referencia a la *participación en la gestión de la atención primaria de la salud* (anterior 25.2, letra i de la LBRL);
- la competencia relativa a la *prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social* (anterior 25.2, letra k) se modificó reduciéndola a la *evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata en situaciones o riesgo de exclusión social* (redactado actual del 25.2, letra e de la LBRL), y la misma modificación se operó respecto del actual servicio obligatorio para los municipios de población superior a 20.000 h (26.1.c, LBRL);
- la garantía para los municipios de *participar en la programación de la enseñan-*

za, e intervenir en sus órganos de gestión y en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria (anterior 25.2, letra n, LBRL), quedó circunscrita a esta última actuación de vigilancia, con pérdida, pues, de las otras, y con el añadido de la *obligación de cooperar en la obtención de solares para nuevos centros docentes y el mantenimiento de los edificios a ellos destinados* (redactado actual del 25.2, letra n, LBRL).

2º Formalmente, se dispuso la transferencia a favor de las Comunidades Autónomas de las competencias municipales sobre educación, salud y servicios sociales (DA15, DT 1ª y DT 2ª, respectivamente, LRSAL). Debe precisarse, sin embargo, que la tramitación parlamentaria introdujo diversos condicionamientos a estos procesos de *asunción de competencias por las Comunidades Autónomas* que prevé la LRSAL, con la consecuencia práctica de tornarlo más complejo y diferido en el tiempo.⁷

3º 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 (CA) mediante la LRSAL plantea serios problemas de constitucionalidad: de un lado, atendida la vinculación directa entre las competencias propias y los principios de autonomía local y municipal, reconocidos y garantizado además el segundo por la Constitución (137 y 140, respectivamente),⁸ de otro, en la medida en que se está *disponiendo* de las competencias autonómicas a través de una ley ordinaria del Estado, lo que no es acorde con el sistema constitucional de distribución de competencias.⁹

4º Por otra parte, y situándonos en el plano de la realidad, ¿se representa viable la asunción por las CA de esos servicios que habían venido siendo prestados por las entidades locales? Y todo ello una vez evidenciada ya la crítica situación económico-financiera de aquéllas, entre cuyas manifestaciones más visibles se cuentan los recortes, precisamente, en los ámbitos asistencial, sanitario y educativo.

⁷ Así, en los tres supuestos, se subordina a las futuras «normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas locales»; a su vez, 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 término se fija el 31.12.2015; en educación, no se establecen fechas sino que se remite a los términos que fijen las normas sobre financiación antes mencionadas.

⁸ Sobre la inconstitucionalidad del desapoderamiento y los traslados de competencias, véase FERNANDEZ-ESPINAR (2014: 206-217), VELASCO (2013: 37-53) y ZAFRA (2013 y 2014: 55-77), así como las SSTC núm. 32/1981 (FJ 3 y 4), 11/1999 (FJ 2) y 95/2014 (FJ 5).

⁹ Véase TOSCANO (2014: 97), VELASCO (2014a: 53 y 54) y ZAFRA (2014: 77-87).

5º En cualquier caso, consumado el desaparicionamiento, la LRSAL habilitó la posibilidad de que los municipios pudieran *recuperar* parte de esas competencias, si bien por la vía de la *delegación*, con la correspondiente dotación presupuestaria y con sujeción a una larga lista de prescripciones normativas (nuevo redactado 27 letras c) a d) y DT1ª.4 y DT2ª.4 de la LBRL); en una posición, por tanto, de subordinación y sometida a controles.

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

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

En su redacción anterior, la LBRL preveía 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» (art. 28).

La formulación genérica de este precepto había 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 había visto reforzado, además, por la interpretación del Tribunal Constitucional (STC 214/1989, de 21.12).¹⁰

Pese a su indiscutible funcionalidad, la LRSAL dispuso la supresión del art. 28 de la LBRL, lo que se correspondía 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 múltiples condicionamientos. Se trata de las que los anteproyectos denominaban *competencias impropias* y que la LRSAL definió de manera negativa y sujeta a los requisitos siguientes (nuevo redactado del 7.4, LBRL):

«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 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.»

b) **El condicionamiento de la cláusula de apoderamiento competencial general.**

En su redacción anterior, el art. 25 de la LBRL establecía que:

«el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover **toda clase de** actividades y prestar **cuantos** servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».

Con la LRSAL, en el referido precepto se 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 **en los términos previstos en este artículo**».

Es evidente que este inciso añadido priva de cualquier virtualidad autónoma a la declaración de la primera parte del precepto, lo que, unido a la supresión de los términos cuantitativos que se incluían antes de la modificación, constituyen sendos condicionamientos de la cláusula de apoderamiento competencial, que queda así desvalorizada.

c) **La sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia económica.**

La sujeción a estos principios es una constante en la LRSAL, y entre sus determinaciones, cabe

¹⁰ Dijo 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 mu-

nicipales, habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones» (STC 214/1989, FJº 12).

citar los nuevos redactados de la LBRL relativos a la distribución competencial y la autonomía local (2.1), competencias locales distintas de las propias y delegadas (7.4), coordinación de las entidades locales (10.3), competencias propias (25.3 y .4), competencias delegadas (27.1), 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).¹¹

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

El conjunto de todas esas medidas dispuestas por la LRSAL afecta de lleno a la posición institucional de los gobiernos locales y, en el ámbito específico de este estudio, tanto a la dimensión sustantiva como a la procedimental de los sistemas locales de bienestar. El debilitamiento en suma de los gobiernos locales queda evidenciado en las siguientes manifestaciones:

- a) La pérdida de la preeminencia del municipio, que sufre un desempoderamiento 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 la redacción dada por la LRSAL), reciben el mandato legal de *coordinar la prestación de los principales servicios obligatorios de los municipios de población inferior a 20.000 habitantes*, con la conformidad de

los municipios afectados, mal que incurso en un confuso proceso sobre las formas de gestión de los mismos, a desarrollar por sí o de forma compartida con los ayuntamientos, con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma y la decisión del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (nuevo redactado del 26.2 de la LBRL).¹²

En mi opinión, y contrariamente a lo que sostiene la propia LRSAL (Preámbulo, pfo. 12), 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 cooperación y concertación entre los diferentes actores, con un papel muy destacado de las diputaciones en el ejercicio de estas funciones, y siempre en torno al municipio, que constituye la matriz del subsistema. El producto de esas relaciones cooperativas siempre ha resultado mayor que el efecto de la simple suma de las partes, porque, efectivamente, se ha configurado como un *juego de resultado positivo*.¹³

- c) Finalmente, la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y la LRSAL incorporan numerosos controles 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.¹⁴

Se comprenderá por lo expuesto que la LRSAL haya provocado reacciones contrarias de los gobiernos locales, cuyo máximo exponente lo constituye el *conflicto en defensa de la autonomía local*, planteado contra dicha ley por el Ayuntamiento de Barcelona y 2392 Ayunta-

¹¹ 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).

¹² Aparte de lo enrevesado del proceso, hasta el propio Consejo de Estado ha apreciado fundamentos jurídicos suficientes para plantear la inconstitucionalidad de este precepto a fin de determinar el alcance de la expresión «*conformidad de los municipios afectados*» (Dictamen núm. 338/2014, de 22.5, V.B).

¹³ Sobre la configuración de ese subsistema como *una sola comunidad política local*, y cómo «*la regulación de*

las competencias provinciales en la Ley incurre en una contradicción insalvable: simultáneamente se atribuye a la misma entidad local competencia para asistir a los municipios con baja capacidad de gestión y, por la misma causa, baja capacidad de gestión municipal, se le atribuye, suplantando a los municipios, la directa prestación del servicio», véase ZAFRA (2014: 63-77 y 86).

¹⁴ Además de la omnipresencia del MINHAP en la LOEPSF/2012 y la legislación que la desarrolla, con la LRSAL se prevé su intervención, entre los supuestos más relevantes a añadir, en los art. 25.4 (leyes sobre 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.

mientos más ante el Tribunal Constitucional.¹⁵ A ese rechazo se ha unido la crítica de la mayoría de la doctrina científica.¹⁶

3.2.4. *El papel de las Comunidades Autónomas y su reacción*

Hasta la LRSAL, la estructura jurídica de los sistemas locales de bienestar se apoyaba en la legislación básica estatal, pues esta no ya posibilitaba, sino que alentaba el desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas. Y lo cierto es que éstas, con carácter general, habían ampliado los títulos competenciales de los gobiernos locales. Así, por ejemplo, con una referencia expresa a la *cohesión social* (Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el DLeg. 2/2003, 66.2) o con atribución de competencias en relación con los *servicios sociales comunitarios* (Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, 9.3).

Pero en este tema, la LRSAL genera un problema interpretativo de primer orden; concretamente, si la relación de materias sobre las que el municipio tiene competencias propias, detalladas en el art. 25.2 de la LBRL, constituye un máximo, limitativo de las competencias autonómicas, o si, por el contrario, fija un mínimo, susceptible de ampliar por el legislador autonómico, tesis esta última a la que me adscribo.¹⁷

Para acabar de complicar la situación en su vertiente autonómica, la LRSAL contiene diversas cláusulas de excepción (DA 1ª a 6ª y 16ª, referidas a País Vasco, Navarra, Aragón, Ceuta y Melilla, municipios de Madrid y Barcelona, e Islas Canarias y Baleares), lo que ha llevado a hablar de la *aplicación asimétrica* de la misma (VELASCO, 2014b).

Atendidos los aspectos conflictivos señalados, no es de extrañar que la LRSAL haya concitado la reacción de las Comunidades Autónomas, cuya manifestación se ha proyectado en dos órdenes:

- De un lado, en la interposición de recursos de inconstitucionalidad por seis Comunidades (Andalucía, Asturias, Canarias, Cataluña, Extremadura y Navarra).
- De otro, en una intensa y heterogénea actividad normativa (tres leyes, seis decretos-leyes, una norma reglamentaria y diversas circulares interpretativas), calificada como *obstaculización o reinterpretación en la aplicación autonómica de la LRSAL* (GALÁN, 2015) o *cortafuegos normativo* a la misma (BELLO, 2015).

4. Recapitulación

La reforma emprendida por la LRSAL ha afectado de manera intensa al subsistema local y, entre sus medidas, destacan una reducción severa de las competencias municipales, un debilitamiento de la posición institucional de los gobiernos locales y una subordinación de sus políticas públicas a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como al de eficiencia económica. Medidas que comprometen seriamente el futuro de los sistemas de bienestar en España, con mayor motivo si se considera la crítica situación económico-financiera de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, el control del déficit público y los superávits alcanzados por los actores del subsistema local cuestionan si las medidas tan drásticas impulsadas por el Gobierno Central, e impuestas por la LRSAL, eran realmente necesarias. De otro lado, la aplicación de esa reforma local plantea problemas de encaje tanto con la legislación autonómica, como con los gobiernos locales, que en general disienten de sus planteamientos maximalistas y se muestran reacios a renunciar a sus políticas públicas prestacionales, evidenciando así su resiliencia. Y en ese escenario se desarrollan las diferentes estrategias de los actores, los gobiernos central, autonómicos y locales.

No es posible pronunciarse en términos categóricos y generales sobre el grado de aplicación de las prescripciones de la LRSAL, aten-

¹⁵ El Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite dicho conflicto (BOE 223, del 13.9.2014), sobre el cual el Consejo de Estado emitió, con carácter perceptivo y no vinculante, el Dictamen núm. 338/2014, de 22.5, todo ello en aplicación de la LO 2/1979, del Tribunal Constitucional (art. 75 bis a 75 quinqués).

¹⁶ Además de los autores citados, véase ALMEIDA (2014), BELLO (2015), CARBONELL (2014) y GALÁN (2015).

¹⁷ Máximo exponente del criterio limitativo, el Consejo de Estado defiende esta postura en sus Dictámenes sobre el anteproyecto (ARSAL) y la propia LRSAL, núm. 567/2013, (apartados V, a) y VI, a) y 338/2014, (apartado V, A), respectivamente. Contrariamente, en mi opinión, la relación

de competencias contenida en el art. 25.2 de la LBRL, en tanto que legislación básica integra un *mínimo común denominador*, que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar e incrementar, lo que conecta directamente con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (entre otros, STC 49/1988, FJ 16 y 29, 214/1989, FJ 2, 141/1993, FJ 3º y 102/1995, FJ 9), además de deducirse de la mención a la legislación de éstas y a la expresión *en todo caso*, referida a las competencias enumeradas, en el mencionado precepto. Defendieron esta postura, ya en los primeros momentos y entre otros, MAHILLO (2014), MONTOYA (2014) y VELASCO (2014a: 91-96), asumida luego por la doctrina mayoritaria.

didadas la pluralidad y heterogeneidad propias del *mundo local* (MAGRE, 1999: 13). En este subsistema caben todas las hipótesis: desde la observancia estricta de los mandatos legales de restricción en la acción pública local, hasta el mantenimiento del statu quo anterior a la ley por parte de la comunidad local concreta, ajena al complicado proceso de recalificación de las competencias municipales y a la intervención de la Comunidad Autónoma. También encontraremos, naturalmente, planteamientos que intentan conciliar las demandas ciudadanas y un ordenamiento jurídico local, de por sí ya muy denso, y cuya complejidad se ha visto aumentada con la LRSAL y las normativas autonómicas dictadas al respecto. Por otro lado, el retraso acumulado en la resolución de los asuntos por el Tribunal Constitucional no permite esperar un pronto pronunciamiento sobre el conflicto planteado en torno a la ley, por lo que el mismo seguirá abierto. Aunque es cierto que se han formalizado acuerdos entre la Administración del Estado (AGE) y algunas Comunidades Autónomas sobre las normas dictadas por éstas respecto de la LRSAL, evitando así su impugnación por aquélla ante el Tribunal Constitucional (ex LO 2/1979, 33).¹⁸

Por lo demás, las elecciones de mayo de 2015 alteraron sensiblemente el mapa político local, con la irrupción relevante de partidos (Podemos y Ciudadanos) y el acceso a diversas alcaldías de movimientos ciudadanos y nuevos liderazgos, entre los que destacan *Ahora Madrid* y *Barcelona en Comú*. La mayoría de fuerzas emergentes defienden postulados opuestos a los de la LRSAL, ley que, tras su aprobación, todos los partidos en la oposición prometieron derogar si accedían a la mayoría parlamentaria necesaria para ello. Y cabe prever que sobre ésta, entre otras cuestiones, verse la *agenda política* de la siguiente legislatura.

Mientras tanto, el rechazo a la reforma ha vuelto a manifestarse de forma rotunda en el seno de la organización local más representativa, la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP): una vez renovados sus cargos de resultas de las elecciones locales del 24 de mayo de 2015, en el plenario del 19 de septiembre siguiente se aprobó una Resolución en la que se reclamaba la inmediata derogación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.¹⁹

5. Bibliografía

- ALEMÁN, C. (Coord.) (2009): *Políticas Sociales*, Civitas. Thomson Reuters, Pamplona.
- ALMEIDA, M. (2014): «El incierto futuro de los servicios sociales municipales». *Anuario de Derecho Municipal 2013*, 7: 93-144. Marcial Pons. UAM.
- BAYLOS, A. (2013): «La contracción del Estado Social». *Revista de Derecho Social*, 63: 11-34.
- BELLO, S. A. (2015): «Las competencias locales: balance de situación». *REALA*, núm. extraordinario, enero.
- CARBONELL, E. (2014): «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100: 765-781.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2014): «Catálogo de Referencia de Servicios Sociales». Centro de Publicaciones.
- ESPUÉLAS, S. (2013): «La evolución del social público en España, 1850-2005». *Estudios de Historia Económica*, 68. Banco de España; www.bde.es
- ESTEVE, J. (2014): «Perspectiva e impacto de la crisis desde la nueva correlación entre Estado y Sociedad». *Documentación Administrativa*, 43.
- FERNÁNDEZ-ESPINAR, L. C. (2014): «La nueva reforma local en relación a los servicios públicos y el régimen de intervención en las actividades de los ciudadanos». En T. QUINTANA *La Reforma del Régimen Local*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- GALÁN, A. (2015): «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». *REALA*, núm. extraordinario enero 2015.
- LORENTE, M. A. & J. R. CAPELLA (2009): *El crack del año ocho. La crisis. El futuro*, Mínima Trotta, Madrid.
- MAGRE, J. (1999): *L'alcalde a Catalunya*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- MAHILLO, P. & J. L. MARTÍNEZ-ALONSO (2014): «La prestació coordinada dels serveis locals mínims per les diputacions». Conferencia impartida en el Seminario *Los efectos de la Ley de racionalización y sostenibilidad en los gobiernos locales de Catalunya*. Associació Catalana de Municipis i Comarques, Barcelona, 7 de marzo.
- MARTÍNEZ-ALONSO J. L. (2007): *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*. Bayer Hnos, S.A., Barcelona.

¹⁸ Como ejemplos de tales acuerdos pueden citarse los adoptados en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre la AGE y la CA de Andalucía (véase BOE núm. 70, del 23.3.2015, 3071, Resolución del MINHAP que publica el acuerdo) y entre la AGE y la CA de Galicia (BOE 84, del 8.4.2015, 3770, *idem*).

¹⁹ La referida Resolución aprobada por el plenario de la FEMP puede consultarse en (pág. 4): <http://www.femp.es/files/11-5909-fichero/Resoluciones%20Aprobadas%20Septiembre.pdf>

- (2013): «Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local». (I y II), *Diario del Derecho Municipal de Iustel*; 21 a 25 de octubre.
- MIGUEZ, L. & M. ALMEIDA & D. SANTIAGO: «Crisis del estado del bienestar y servicios públicos locales: ¿de los servicios sociales a la asistencia social primaria?». Actas del XIX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo; 18-20 de octubre.
- MONTOYA, E. (2014), «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista General de Derecho Administrativo*, 36, mayo Iustel.
- NAVARRO, C. J. & M. J. RODRÍGUEZ (2009): *Gobernanza Multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España. El caso de las Diputaciones Provinciales*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- NAVARRO YÁNEZ, C. (2014): «Regímenes locales de bienestar: rasgos principales y algunos efectos». *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 34, febrero.
- PONCE, J. (2013): *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*. INAP, Madrid.
- TOSCANO, F. (2014): «Las competencias municipales». En J.A. CARRILLO & P. NAVARRO: *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley).
- VELASCO, F. (2013): «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». *Anuario de Derecho Municipal 2012*, 6, Madrid.
- (2014a): «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». En J. A. SANTAMARÍA (Coord.): *La Reforma de 2013 del Régimen Local Español*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, Barcelona.
- VELASCO, F. (2014b): «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». *Anuario de Derecho Municipal 2013*, núm. 7. Marcial Pons. UAM.
- ZAFRA, M. (2013): «Esta reforma local empobrece la democracia». *El País*, 1 de agosto.
- (2014): «Análisis y valoración sobre la constitucionalidad de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». En J.A. CARRILLO DONAIRE & P. NAVARRO RODRÍGUEZ: *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley).

6. Abreviaturas

ARSAL: Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

CE: Constitución Española de 1978.

CCAA: Comunidades Autónomas.

DA: disposición adicional.

DT: disposición transitoria.

FJ: fundamento jurídico.

LBRL: Ley 7/1985, de 2.4, reguladora de las bases del régimen local.

LOESPF: Ley Orgánica 2/2012, de 27.4, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

LRSAL: Ley 27/2013, de 27.12, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

MEUR: millones de euros.

MINHAP: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

PIL: personificaciones instrumentales locales.

PRORSAL: Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

STC: sentencia del Tribunal Constitucional.

ADENDA

Cerrada ya la edición, se ha conocido la STC 41/2016, de 3.3, por la que, en lo que afecta a los temas analizados, se declara la inconstitucionalidad de las DT 1^a, 2^a y 3^a de la LRSAL, sobre asunción por las CCAA de las competencias relativas a salud, servicios sociales e inspección sanitaria, y se interpreta la DA 15 sobre educación, en el sentido de que en dichas disposiciones esta ley ha superado el ámbito que la CE asigna a la regulación básica sobre atribuciones locales y ha invadido las competencias autonómicas (FJ 13), y todo ello

en la misma línea argumental que se sostiene en el artículo (apartado 3.2.1, 2^o y 3^o). Así mismo, la Sentencia confirma que el art. 25.2 de la LBRL, al detallar las materias sobre las que los municipios deben tener, en todo caso, competencias propias, fija un mínimo susceptible de ampliar por el legislador autonómico (FJ 10), lo que coincide con la tesis mantenida (apartado 3.2.4, 2^a pfo.). Con esta Sentencia el Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad formulado por la Asamblea de Extremadura contra la LRSAL, el primero de los interpuestos contra la misma por las CCAA (véase apartado 3.2.4, *in fine*).