

## POSICIONES

Círculo Cívico de Opinión  
7 de mayo de 2013

# OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO: LA COMPLEJA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL<sup>1</sup>

### LA REFORMA ADMINISTRATIVA POLÍTICAMENTE MENOS CONFLICTIVA, AUNQUE COMPLEJA DE EJECUTAR

El 25 de abril de 2013, cuando se difundió la noticia de que España había superado la cifra de seis millones doscientos mil parados, se notó la conmoción en los medios de comunicación, y el Gobierno, evidentemente abrumado, no acertó a ofrecer a los ciudadanos ninguna explicación reconfortante. Al día siguiente, el Consejo de Ministros anunció nuevas subidas de impuestos y no comunicó medidas de reforma que pudieran ahorrar gastos de las Administraciones públicas. Sin embargo, a media tarde, urgidos por las preguntas de los periodistas, algunos miembros del ejecutivo y altos cargos de la Administración recordaron que estaba en fase avanzada de elaboración un proyecto de reforma de la Administración local que permitiría ahorrar ocho mil millones de euros.

Es una cifra fantástica, en sí misma y también si se compara con que en el plan de ajustes que el Gobierno ha enviado a la Comisión Europea se propone un ahorro de gasto de "solamente" tres mil millones para el próximo año. Sobrará mucho de aquellos ocho mil. Además el proyecto servirá para rebajar el peso de las críticas que viene recibiendo el Gobierno por no acometer reformas profundas, especialmente, para ahorrar en estructuras y servicios de las Administraciones públicas; asunto en el que parece reinar la desorientación y la carencia de ideas útiles. Quizá también la indolencia reformista se explique por la acendrada creen-

---

<sup>1</sup> Texto redactado por Santiago Muñoz Machado, y aprobado en sesión plenaria por el Círculo Cívico de Opinión el 22 de abril de 2013.

---

---

cia en que la Administración es irreformable, o peor, que es inútil todo esfuerzo que se aplique a intentarlo, porque los males que padece son tradicionales, están enquistados, y forman parte de su naturaleza, de manera que cuando se atajan tardan poco en regenerarse con más fuerza.

Entre las reformas posibles, la de la Administración local es la que presenta menos dificultades políticas. El sistema autonómico necesita arreglos más urgentes y, sin embargo, nadie parece dispuesto a poner remedios a su decadencia. Asombrosamente, se está permitiendo el abandono del cauce constitucional y su sustitución por un modelo de Estado dominado por el oportunismo y la improvisación, sin reglas objetivas a las que atenerse con cierta seguridad.

Pero la reforma de la Administración local es cosa distinta porque no afecta a creencias regionalistas o nacionalistas esenciales y se proyecta sobre unidades políticas que, en su mayoría, tienen poca relevancia por su territorio y población; un cambio radical en su régimen es probable que no genere grandes convulsiones ni cambios aparatosos en las fidelidades electorales.

Además, la reforma de la Administración local se ha convertido, de tanto invocarla, en un lema europeo. No hay un solo país importante en Europa que, en los últimos cuarenta años, no haya emprendido el mismo viaje rezando idéntica letanía: hay demasiados municipios, algunos muy pequeños y sin medios; prestan servicios que estarían mejor gestionados desde un nivel territorial superior; es preciso suprimir ayuntamientos, mediante fusión o eliminación, y encomendar sus tareas administrativas a organismos que tengan competencias territoriales más amplias; estos organismos pueden crearse por agrupación o asociación de municipios, o pueden ser otras entidades locales con mayor proyección territorial y medios, existentes o creadas de propósito, tradicionales o inventadas para la ocasión, si la resolución de los problemas lo demanda.

Las reformas de que ahora hablamos en España son estas mismas reformas de las que se está tratando en Europa desde que se aprobaron las últimas Constituciones, después de la II Guerra Mundial, y que en ningún sitio han cumplido las expectativas que se pusieron en ellas, aunque algo se haya racionalizado la Administración local a fuerza de intentarlo.

Los Estados europeos han dejado perder siempre las mejores ocasiones para ajustar la planta de la Administración local. La que está vigente todavía en estados como España o Francia es la misma que legó el absolutismo del Antiguo Régimen. La Revolución Francesa, que tantas instituciones derribó, mantuvo en pie la organización municipal preexistente formada por más de cuarenta mil corporaciones locales. Nuestra primera Constitución, la de 1812, y las inmediatas leyes aprobadas después hicieron lo mismo. No solo mantuvieron la herencia, sino que aseguraron dos principios sobre los que se basaría la organización de la Administración local hasta hoy: cada pueblo tendría su ayuntamiento, y cada ayuntamiento sería una Administración pública. Además se aseguró una gran uniformidad de régimen, que se mantendría sin cambios hasta muchos decenios después: todos los ayuntamientos, cualquiera que fuese su territorio y población, tendrían una misma organización y responsabilidades.

---

---

## EL CRECIMIENTO DEL “PODER LOCAL” Y SU REGULACIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Cuando se aprobó la Constitución de 1978 lo que más llamó la atención, tanto a los políticos como a los especialistas en Administración pública, es que se había cambiado de paradigma en relación con la Administración local. El régimen franquista y, en general, todos los gobiernos, constitucionales o no, que se sucedieron desde 1812 hasta 1978 habían concebido los ayuntamientos y diputaciones como Administraciones públicas que tenían confiada la misión de atender los asuntos de relevancia local y, al tiempo, la de actuar como brazos operativos del gobierno para ejecutar en los términos municipales correspondientes las decisiones políticas que aquél adoptase. La posición de la Administración local quedó siempre subordinada a la de la Administración del Estado y, en consecuencia, sometida a una cierta (y más o menos intensa) tutela o supervisión por parte de las autoridades gubernamentales.

El cambio de la Constitución de 1978, explicitado enseguida en la jurisprudencia que interpretó sus preceptos, consistió en consagrar la autonomía de las corporaciones locales. Se convino en las interpretaciones de los tribunales y de la doctrina que no se trataba de una autonomía idéntica a la de las comunidades autónomas, sino de grado menor, denominada “autonomía administrativa” para diferenciarla de la otra, que sería una autonomía de carácter político.

La primera ley de régimen local posterior a la Constitución, la de 2 de abril de 1985, asumió el nuevo modelo y lo reguló, situando a los ayuntamientos, diputaciones y consejos insulares en un nuevo mapa administrativo, y reconoció las posiciones de poder autónomas en muchas materias. Su autonomía se configuró como un poder de decisión incondicionable e irrevisable por cualquier otra instancia administrativa superior. Las decisiones locales sólo serían revisables por los tribunales. El control del poder local quedaba jurisdiccionalizado.

Esta orientación no cambió ya nunca. Se han llevado a cabo reformas de aquella ley en bastantes ocasiones, e igualmente se han elaborado informes y proyectos orientados comúnmente al fortalecimiento de la Administración local. Incluso esta última denominación fue siendo paulatinamente sustituida por la de “poderes locales”, que expresa por sí misma la intención política de las reformas, que conducían a mejorar la autonomía e incrementar las responsabilidades municipales y provinciales. Algunos documentos europeos, como la Carta de la Autonomía Local, ratificada por España el 20 de enero de 1988, indujeron reajustes en la misma dirección. Desde el final del siglo XX los municipalistas y responsables políticos locales más decididos empezaron a hablar de la “segunda descentralización”, que haría justicia a las olvidadas Administraciones locales dotándolas de más medios, mayores competencias y un protagonismo más decidido en la gobernación de su territorio.

Este movimiento favoreció que los municipios, provincias e islas (cuyos recursos se incrementaron exponencialmente gracias a las ayudas europeas y estatales, las facilidades de financiación y la bonanza económica, especialmente del sector de la construcción, que aportó cantidades insólitas a muchos ayuntamientos) multiplicaran sus estructuras, crearan nuevos organismos subordinados, acometieran iniciativas económicas con las finalidades más variadas, y absurdas a veces, y se cargaran de personal, frecuentemente reclutado sin atender a los principios de mérito y capacidad impuestos por el artículo 23 de nuestra Constitución. Las propias entidades matrices, gobernadas tradicionalmente por concejales

---

---

sin estipendios, habilitaron sueldos importantes para todos o algunos de ellos, a los que llamaron "liberados".

Estas importantes transformaciones ocurrían también al mismo tiempo que el Estado daba por bueno que los municipios, provincias e islas no eran propiamente instituciones integradas en su organización administrativa, sino que formaban parte de la organización territorial de las comunidades autónomas. Lo que significa que la competencia para disponer de la planta y estructura de la Administración local, respetando las reglas generales, bastante laxas y sin contenido, fijadas en la legislación del Estado, se dejaba en manos de las comunidades autónomas.

Tal opción organizativa llevaría a las siguientes consecuencias:

Primera, que las diversas leyes autonómicas, con ocasión de regular sectores que los Estatutos de autonomía atribuyen a la competencia de las comunidades autónomas, definían nuevas competencias locales o delimitaban como les parecía más pertinente las atribuidas a municipios y provincias por el Estado.

Segunda, que muchas comunidades autónomas legislaron sobre fusiones de municipios, creación de asociaciones, mancomunidades y consorcios supramunicipales, y, sobre todo, dieron soporte a la creación de nuevas entidades locales, sometida cada una de ellas a regulaciones no equivalentes a las establecidas en otros territorios. Algunas, las más frecuentes, ocupan un nivel intermedio entre la provincia y el municipio, como las comarcas, y otras disputan abiertamente a la provincia su supervivencia como Administración local, por estimar que es una estructura que no se acomoda a la tradición histórica (por ejemplo, las veguerías, como alternativa a la provincia, en Cataluña).

Tercera, que las comunidades autónomas elaboraron y aprobaron, casi todas, leyes completas de régimen local con las que sustituyeron la legislación del Estado. Desde 1985, cuando se aprobó la primera ley estatal sobre la materia, la regulación de las entidades locales estaba desdoblada en dos niveles: las leyes básicas del Estado, por una parte, y las leyes autonómicas que las completaban y ejecutaban, por otra. Con el tiempo, sin perjuicio de la continuidad nominal de ese dualismo normativo, las leyes autonómicas sobre el régimen local se han "apoderado" por completo de la materia y han tomado por costumbre incorporar todo lo que había en la legislación estatal, que creyeron aprovechable, a su propia legislación; en ésta ya no hay manera de distinguir entre lo que son normas de procedencia estatal y cuáles tienen origen autonómico. Nadie invocaría hoy en Cataluña o Andalucía la ley estatal de régimen local para resolver un problema jurídico de esta naturaleza. Todo está en las leyes autonómicas, sin que el Estado se haya sentido incomodado por esta suerte de usurpación o se haya molestado en impugnarla ante el Tribunal Constitucional. Operación consentida, por tanto.

Cuarta, se ha producido lo que, usando un neologismo difícil, llaman algunos la "estatutorización" del régimen local. Quieren decir la regulación de la planta de la Administración local, sus competencias y su régimen jurídico, en los Estatutos de autonomía de nueva generación, el de Cataluña de 2006 y los que se han aprobado siguiendo este modelo. Existe en ellos una regulación extensa de lo principal en materia de entidades locales. El Tribunal

---

---

Constitucional, en su sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña, no opuso objeciones esenciales a esta fórmula que, a su juicio, es una regulación "impropia" que deja a salvo las competencias constitucionales del Estado sobre la materia. No obstante esta salvedad, lo cierto es que algunas regulaciones esenciales están hoy recogidas en los Estatutos, que son normas rígidas y que requieren un referéndum para ser modificadas, además de la iniciativa de los parlamentos autonómicos y la aprobación de las Cortes Generales.

### **¿ES REALIZABLE EL PROYECTO "UNA ADMINISTRACIÓN, UNA COMPETENCIA"?**

Este es el contexto constitucional y político en que ha de operar, y pretende triunfar, la reforma del régimen local que el Gobierno está dispuesto a acometer y de la que espera obtener un ahorro de ocho mil millones de euros.

El texto está todavía en fase de elaboración y sólo se conoce un borrador de febrero de 2013. No haremos un análisis completo de sus propuestas regulatorias, pero destacaremos las líneas de reforma más importantes a las que se acoge.

Entre los objetivos básicos que cita su preámbulo, el primero es clasificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, de modo que se haga efectivo el principio "una Administración, una competencia". También pretende racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Estos últimos objetivos son defendibles sin ninguna reticencia y el Círculo Cívico de Opinión se ha pronunciado ya en otros documentos sobre la conveniencia de que sean implantados con urgencia. Son inexcusables no sólo para mejorar el control financiero, sino también para reducir la corrupción. El Círculo vuelve a apoyar sin reservas las medidas previstas en el borrador en cuanto persiguen arreglos ineludibles y pueden poner freno a la utilización de los recursos públicos sin controles objetivos y suficientes. El fortalecimiento del papel de los funcionarios de carrera y, en particular, de los cuerpos de funcionarios de Administración local con habilitación nacional, será una mejora importante.

Hay que celebrar también el propósito del texto que se comenta de favorecer la iniciativa económica privada "evitando intervenciones administrativas desproporcionadas". La futura ley lo intentará con dos fórmulas. Por un lado, proscribiendo las iniciativas económicas de carácter público injustificadas, la creación, sobre todo, de empresas con objetos sociales que excedan de la competencia local o para gestionar servicios que puedan administrarse usando otras fórmulas que no exijan la creación de establecimientos mercantiles separados de la Administración local matriz. Por otro lado, aliviando a los ciudadanos y empresas privadas de la necesidad de obtener permisos y autorizaciones previas, que retrasan y condicionan el ejercicio de actividades económicas.

Dos observaciones merece, no obstante, el borrador de ley en este punto: primera, que no considera que la supresión de las intervenciones preventivas de las Administraciones

---

---

públicas en relación con actividades privadas necesite el mayor desarrollo alternativo de la función de inspección o vigilancia para asegurar que aquéllas se acomodan a la legalidad y no vulneran los intereses generales o los derechos de terceros. No existe ninguna evaluación del coste de estos controles a posteriori. En segundo lugar, no se efectúa cálculo alguno del ahorro que se obtendrá con la supresión de las autorizaciones e intervenciones administrativas previas, ni tampoco una comparación con el coste del desarrollo de la función de inspección y vigilancia. En la memoria económica del futuro proyecto de ley deberían subsanarse estas deficiencias.

Entre las medidas que incluye el borrador de anteproyecto, hay algunas que evidentemente reducirán los gastos corrientes de las entidades locales. De esa naturaleza son las que afectan al número de concejales, las atribuciones máximas que pueden recibir, el personal que se puede reclutar por cada entidad local, los límites de la dedicación exclusiva a la gestión municipal, etc. El Círculo Cívico de Opinión no tiene datos, ni cree que existan publicados en la actualidad, que permitan evaluar con alguna precisión el ahorro que reportarán estas medidas. Puede presumirse que no será muy importante porque la cuantía total de los conceptos a que se contrae la operación no es tampoco muy significativa en relación, desde luego, con los ocho mil millones de euros que se pretenden ahorrar.

Se deduce, por tanto, que la minoración del gasto en ocho mil millones de euros dependerá de las demás medidas previstas en el proyecto, que afectan a la organización local y al régimen de las competencias.

Resumidamente, tal y como aparecen descritas en la versión del borrador de anteproyecto, las medidas que se contemplan en relación con las dos materias indicadas son: a) La prohibición del ejercicio de competencias impropias, es decir no asignadas específicamente en la ley o atribuidas por delegación, cuando se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias o surjan duplicidades con las competencias autonómicas. b) Se redefinen las competencias propias de los ayuntamientos y de las diputaciones. c) Se modifica parcialmente el régimen de los servicios que deben prestar todos los ayuntamientos y que difieren dependiendo de su población (se utiliza una escala que marca las diferencias al llegar a cinco mil, veinte mil y cincuenta mil habitantes). d) Se prevé que, mediante normas reglamentarias, se establecerá el coste estándar de los aludidos servicios, regulándose la provincialización de los mismos cuando la prestación en el ámbito municipal no cumpla con dicho coste o sea ineficiente en atención a economías de escala; la provincialización puede ocurrir imperativamente, o a petición de uno o varios ayuntamientos. Se prevé también la posibilidad de que la provincialización se deje sin efecto y el servicio revierta a la gestión municipal. e) Se regulan de nuevo las delegaciones de competencias del Estado y de las comunidades autónomas en las administraciones locales para evitar duplicidades, mejorar la transparencia de los servicios públicos, el servicio a la ciudadanía y la racionalización administrativa. f) Se fortalecen las competencias de las diputaciones provinciales. g) Se establece una nueva regulación de las intervenciones de municipios por razones de orden financiero o de incumplimiento de sus obligaciones. h) Se añaden medidas de carácter organizativo, a las que ya se ha hecho alusión, entre las que destacan las siguientes: las formas de gestión de los servicios públicos, para desplazar a una posición marginal la creación de entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles locales; el redimensionamiento del sector público local; la posible disolución de mancomunidades y otros organismos supramu-

---

---

nicipales. En cuanto a los miembros y empleados de las corporaciones locales: definición de las funciones reservadas a los cuerpos nacionales de administración local; fijación del número máximo de concejales y consejeros de entidades vinculadas a la administración local, así como sus retribuciones; las dotaciones máximas de puestos de trabajo para personal eventual y los límites del régimen de dedicación exclusiva por parte de los miembros de los ayuntamientos.

Realmente todas estas previsiones son razonables, ajustadas a las circunstancias de crisis económica y pueden introducir, como pretenden, una mayor racionalidad organizativa y eficiencia en el funcionamiento de las administraciones locales. Su puesta en práctica, sin embargo, plantea enormes dificultades.

### **LA DIFICULTAD DERIVADA DEL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL**

El nudo del problema de la reforma está en la peculiaridad del régimen constitucional de la autonomía local. El texto de la Constitución apenas se refiere a este importante asunto en dos preceptos muy escuetos (artículos 137 y 140) cuya significación ha tenido que ser desarrollada, con apoyo en estudios doctrinales muy influyentes, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Son muchas las sentencias del Tribunal Constitucional que han abordado la cuestión de la organización y competencias de las entidades locales. La última es la de 25 de abril de 2013, que resume toda la anterior jurisprudencia.

El Tribunal Constitucional ha dicho que el Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución, tiene competencias básicas para definir la planta de la Administración local, la organización de sus instituciones y la determinación de sus atribuciones esenciales. También ha sostenido reiteradamente que esa competencia ha de entenderse sin perjuicio de la que también corresponde a las comunidades autónomas, de acuerdo con sus Estatutos, para regular la organización de las entidades locales y precisar sus competencias. E igualmente tiene afirmado que las administraciones locales, en razón a la autonomía constitucionalmente reconocida, ostentan un poder de auto-organización que les permite adoptar decisiones sobre sí mismas, del que no pueden ser privadas por la legislación estatal o autonómica.

En cuanto a la cuestión esencial de saber si las entidades locales son estructuras administrativas que se integran en la Administración del Estado o en la Administración de las comunidades autónomas, el Tribunal Constitucional ha venido reiterando, desde principios de los años ochenta, que en nuestra Constitución el régimen local tiene carácter "bifronte", lo que supone que es estatal y autonómico a la vez, o, expresado de otra manera, que tanto las comunidades autónomas como el Estado pueden legislar sobre la organización y competencias de las corporaciones locales, y relacionarse con ellas.

Estos enunciados son suficientes para poder deducir la gran dificultad con la que se enfrenta la reforma del régimen local. El Tribunal Constitucional ha prestado, en sus últimas sentencias, alguna ayuda al legislador estatal para que pueda afrontar, con legitimidad constitucional, reformas de la organización establecida. Es muy relevante, a este respecto, la citada sentencia de 25 de abril de 2013, en la que el Tribunal ha resuelto un recurso de incons-

---

---

titucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra diversas disposiciones de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. El Tribunal Constitucional recuerda la ya citada sentencia 31/2010, para reiterar que, incluso en los casos en los que la regulación de la Administración local se ha "estatutorizado", el Estado conserva sus competencias constitucionales para definir los términos esenciales de la organización local y atribuciones de las entidades locales. El equilibrio que establece con las competencias de las comunidades autónomas para regular la misma materia es muy sutil e incierto, de manera que cualquier nueva norma siempre tendrá que enfrentarse a un juicio de constitucionalidad cuyo resultado no es fácil de predecir.

En cualquier caso, es claro que tanto la sentencia citada como todas las que la han precedido insisten en el carácter "bifronte" del régimen local, sobre el que pueden intervenir concurrentemente los legisladores estatal y autonómicos.

El propio borrador que analizamos no se separa de esa afianzada jurisprudencia. Algunos pasajes del texto se acogen a ella para establecer, por ejemplo al relacionar de nuevo las competencias de los municipios y de las provincias, que tales atribuciones se ejercerán "en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas", como ya venía diciendo la legislación vigente. Esto significa que para la determinación de las competencias locales se han de tener en cuenta los criterios de dos legisladores. El reparto de las potestades legislativas entre ambos depende de que las atribuciones municipales o provinciales sean sobre materias consignadas en los Estatutos como competencias de las comunidades autónomas o no.

Estas particularidades, en cuyo pormenor, mucho más intrincado, no entraremos, determinan que sea de todo punto imposible la realización del principio más esencial al que se acoge el borrador de reforma del proyecto de ley: "una Administración, una competencia". El legislador estatal no tiene el dominio de las competencias ni autonómicas ni locales. Por tanto, no puede imponer una regla que está inspirada en la idea de evitar entrecruzamientos de competencias, de modo que lo que hagan unas administraciones públicas no lo hagan las demás. Esta fórmula de delimitar las competencias es propia de las de carácter exclusivo, que permiten la expulsión, de un dominio determinado, de cualquier otro poder público distinto del que tiene atribuida la titularidad de aquéllas.

Pero en el marco constitucional en el que nos movemos, y considerando la jurisprudencia constitucional referida, el carácter exclusivo o no de las competencias provinciales, municipales o de las comunidades autónomas no depende de decisiones del legislador estatal.

En el plano organizativo nos encontramos con similares dificultades. El Tribunal Constitucional, al enfrentarse con la cuestión de si el régimen local tiene carácter "intracomunitario" o "extracomunitario", también ha preferido las soluciones intermedias. Depende, dice la jurisprudencia. Si a lo que se refiere la cuestión es a si el Estado puede legislar sobre la organización de la Administración local, constitucionalmente siempre puede hacerlo con tal de que se limite a establecer "bases", que son prescripciones o reglas generales necesitadas de concreción. Este poder es más intenso dependiendo de que las entidades locales a que nos refiramos estén contempladas en la Constitución (municipio, provincia e isla), o hayan sido establecidas por obra del legislador ordinario. En aquéllas las bases pueden tener mayor

---

---

desarrollo. En relación con las demás, el margen del legislador autonómico tiene que ser mucho mayor, aunque en uno u otro caso, el legislador estatal tiene que dejar márgenes suficientes para que cada comunidad autónoma conserve libertad de decisión sobre la organización y competencias locales.

La reforma que el borrador de anteproyecto acomete incide no sólo en la organización y competencias de diputaciones y ayuntamientos, sino también en el régimen de mancomunidades, consorcios, asociaciones de ayuntamientos, organización interna de éstos, formas de prestación de los servicios públicos, etc. Determinaciones en las que están comprometidas muy vivamente tanto las competencias de las comunidades autónomas como el poder de auto-organización de los propios ayuntamientos.

### **DIFICULTADES PARA LA EJECUCIÓN DE UNA LEY ESTATAL DE REFORMA**

Estos comentarios son suficientes para ilustrar las enormes dificultades a que se enfrenta el borrador de anteproyecto de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, con el que el Gobierno aspira ahorrar ocho mil millones de euros.

Si el texto llega a aprobarse como ley, puede tenerse la completa seguridad de que será impugnado ante el Tribunal Constitucional. También puede augurarse que, en el estado actual de su jurisprudencia, no serán muchos los preceptos que pueda llegar a declarar inconstitucionales. Además, la impugnación en sí misma no es un peligro inminente para la aplicación de la norma porque no tiene efectos suspensivos.

El problema está en su aplicación. Sin un consenso entre los legisladores que tienen competencias en materia de régimen local, y las propias entidades locales que tienen que llevar a efecto la reforma, es seguro que el principio "una Administración, una competencia" se convertirá en un desiderátum completamente irrealizable (y nótese que es el núcleo sobre el que pivota el proyecto de norma).

Una reforma de calado, como la que podía dar lugar al deseado ahorro de ocho mil millones de euros, tiene que enfrentarse también con el serio problema de la creciente deslegitimación del texto constitucional y la desatención a sus normas, e igualmente a las regulaciones establecidas por el legislador estatal, salvo que se ponga detrás de cada decisión legislativa un fuerte aparato coactivo. Esta actitud degenerativa se ha extendido por más de una comunidad autónoma, siguiendo el ejemplo de Cataluña, cuyos desafíos de incumplimiento constitucional no están teniendo ninguna respuesta sólida.

Pero también afecta la misma actitud a las administraciones locales. Como, según dijimos al principio, la garantía de la autonomía local ha llevado, desde la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 y la Ley reguladora de las bases del régimen local de 2 de abril de 1985, a la jurisdiccionalización plena de los conflictos que se susciten entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, es complicada jurídicamente la ejecución directa de las medidas de reforma sorteando procesos contencioso-administrativos que pueden brotar por miles.

---

---

## **APOYO Y PROPUESTA**

El Círculo Cívico de Opinión manifiesta su apoyo sin reservas a reformas que puedan racionalizar las estructuras administrativas, mejorar su eficiencia y propiciar un fuerte ahorro, tan necesario para superar la crisis económica. Pone, no obstante, de manifiesto las dificultades de implementación del texto legal, si llegara a aprobarse, si no se establece un previo consenso con las comunidades autónomas, con las corporaciones locales de mayor población, y con las asociaciones representativas de municipios y provincias.

Esta imperiosa necesidad de acuerdo, para legislar y ejecutar lo legislado, muestra las carencias del texto constitucional en punto a la organización territorial de los poderes públicos. Es una manifestación más de la evidente urgencia de su reforma.

---

---

# INFORME

## LA REFORMA LOCAL EL NECESARIO REAJUSTE INSTITUCIONAL

**Luis Caramés Viéitez**

Catedrático de Economía Aplicada  
Universidad de Santiago de Compostela  
Presidente de la Comisión Parlamentaria  
para la Reforma Local en Galicia

Hace pocos años, con motivo del XXV aniversario de la llegada de la democracia al poder local, la Federación Española de Municipios y Provincias aprobó un documento que tituló Carta de Vitoria, para dar a conocer el llamado decálogo del municipalismo del siglo XXI. En función de esta especie de mandamientos, los alcaldes reclamaban un lugar relevante en la arquitectura institucional del Estado de las Autonomías, bebiendo en la fuente de la tradición municipalista, que vio nacer el ciudadano frente al súbdito, y recordando también la relativa ligereza con la que el legislador antepuso el poder autonómico al local.

Desde los ayuntamientos se viene invocando el principio de subsidiariedad, y no les falta razón, aun aceptando la extraordinaria elasticidad semántica del concepto. Por supuesto que el municipio es, en no pocas ocasiones, el rompiente de muchas carencias sociales cuya satisfacción no es posible rehusar, pero seamos realistas: ¿cuántos municipios están capacitados para hacer frente a las demandas ciudadanas? ¿Cuántos en el mundo rural y cuántos en el medio urbano? Los unos por su declive demográfico, los otros por su disfuncionalidad, concretada en unos lími-

tes administrativos ampliamente rebasados por los problemas de la ciudad real, la verdad es que no tienen condiciones.

El cuadro resulta tan evidente, tan plástico, tan expresivo, que la circunspección de las autoridades competentes produce resignada pesadumbre. Quienes habitan sobre el territorio, quienes allí desenvuelven sus actividades empresariales, pueden ser contemplados como algo abstracto, pero en la perspectiva de lo concreto, no sólo reivindican legitimidad por su pertenencia a la comunidad política, sino también eficacia. El paso del tiempo y las transformaciones demográficas, económicas y sociales están demandando la reestructuración del espacio local. Ni el habitante del municipio rural tiene ninguna posibilidad real de obtener bienes y servicios adecuados, ni el residente en la ciudad –restringido a una jurisdicción territorial excedida por lo supralocal- es capaz, con su voto, de decidir sobre asuntos que tienen una dimensión más amplia que la de su ayuntamiento.

Existe, pues, una dialéctica entre democracia política y eficacia económica que se alimenta del fraccionamiento municipal. Y en el ámbito urbano, allí

---

---

donde la mayor parte de la población se asienta, las cosas necesitan urgentemente que se tomen decisiones. No llegará Gargantúa, no será preciso sembrar el país de aglomeraciones metropolitanas, pero habrá que agitar la vasija, empezando por la persuasión. La fusión de municipios, por elemental que pueda parecer el proceso, es a menudo traumática, arrastrando elevados costes de negociación. Ha de pensarse en la intermunicipalidad, manteniendo un escalón de inmediatez para algunas cosas que se pueden resolver bien en una primera instancia.

Resulta pertinente un nivel supralocal a la hora de sofocar un incendio, o de recoger y tratar residuos, o de fomentar la actividad económica, por citar algunos ejemplos bien evidentes. Y ha de hacerse después de diagnosticar el porqué buena parte de las mancomunidades tienen una vida lánguida, si es que tienen alguna. Hagamos a los ayuntamientos mayores de edad a la hora de negociar con otras administraciones, pero a partir de una escala pertinente y sensata. No les condenemos a una realidad jurídica incompatible con los hechos, que no sabe de lindes decimonónicos. Si esto no se aborda, la vida municipal continuará languideciendo entre la hidalguía del que fue y la duda del que no sabe si quiere llegar a ser.

Es un hecho cierto y comprobado que las jurisdicciones locales forman una compleja malla territorial, fruto mayoritario del acarreo histórico, aceptada como parte de una cultura. Costumbres, hábitos sociales, leyes y esquemas mentales están muy presentes, lo que a veces se olvida cuando se observa el mundo local con perspectivas extremadamente parciales. Por ello resulta simplista obviar el complicado juego de interrelaciones entre los diferentes espacios, más o menos organizados jerárquicamente –del gobierno central a

los municipios- y entre los gobiernos del mismo nivel, pues los problemas relevantes son interdependientes y, frecuentemente, están condicionados por restricciones de tipo institucional.

Ignorar el anclaje del tejido local en la tradición es fuera de propósito. Y así sucede cuando de manera harto superficial, se afirma -en un tono relativamente dogmático- que el redimensionamiento de los entes locales por la vía de fusión es imprescindible. Se trata, en definitiva, del error de asumir una concepción simple y ahistórica del problema.

Dicho lo anterior, es verdad que la estructura territorial en España se compadece mal con los problemas que ha de resolver. El conocido desajuste entre los territorios institucional y funcional da lugar a crecientes dificultades, pues los límites físicos legales son continuamente desbordados, provocando una mala asignación de recursos e ineficiencias en la gestión. No olvidemos que la sociedad contemporánea, intensamente urbanizada, produce formas de vida en las que la movilidad es la regla, diferenciándose los lugares de trabajo, ocio y residencia, dando lugar a fuertes dependencias de los transportes en común o de los parques de estacionamiento, pongamos por caso.

Los ciudadanos viven hoy en un contexto en el que se generan externalidades, resultando imperativo dar respuestas adecuadas que hagan coincidir los "círculos" de decisores, contribuyentes y beneficiarios. Podría irse servicio a servicio, colaborando entre jurisdicciones, o incluso llegar a la fusión, buscando siempre economías de escala e internalización de los efectos de rebosamiento o "spillovers". Si la estrategia elegida fuese la de ir servicio a servicio –o, dicho de otro modo, de bien colectivo local en bien colectivo local-,

---

---

estaríamos abocados a una multiplicación de mallas formadas por numerosos "clubs" – en el sentido de agrupaciones de intereses comunes-, atendiendo cada uno de ellos a un servicio concreto: agua, incendios, transporte, etc. Y el residente formaría parte de tantos de esos grupos como servicios utilizase, con los consiguientes costes –elevados– de información y de organización. O lo que es lo mismo, estaríamos en presencia de una parcelación institucional a todas luces excesiva y muy cara.

Si volvemos la mirada, como alternativa, a la fusión de jurisdicciones, observaremos que esa solución dista mucho de haber sido adoptada voluntariamente allí donde se ha producido con mayor intensidad, como en los países del norte de Europa. Por tanto, el redimensionamiento por medio de fusiones requiere estrategias específicas, aunque la experiencia enseña que su puesta en práctica no da siempre el resultado apetecido. Muchos de los obstáculos a esta vía, que ciertos especialistas consideran obvia, proceden de lo sociológico –memoria histórica, sentido de pertenencia al grupo, etc.–, ajenos a la racionalidad económica, sin olvidar la renta de situación de los políticos, buen número de los cuales ha visto amenazada su posición en los procesos de fusión.

La cooperación robusta puede ser un medio idóneo para gestionar en común relevantes servicios públicos, construir equipamientos y ordenar el territorio a una escala adecuada –que proporcione coherencia y eficiencia–, así como contribuir de forma más eficaz al desarrollo. Desde luego, en el rural, las soluciones han de venir de la mano de sinergias de medios de varios municipios, geográficamente próximos, en el marco de un espacio de solidaridad, con la ayuda, seguramente inevitable, de otros niveles de

gobierno. La defensa de la identidad, que se invoca a menudo para mantener el statu quo, tiene difícil salida si no se lucha contra la despoblación y el aislamiento.

En el mundo urbano, la falta de concordancia entre los territorios funcionales y los espacios institucionales se ha ido haciendo insostenible, conviviendo estructuras obsoletas con realidades objetivas que las trascienden ampliamente, desde el punto de vista de la eficacia del gobierno local. Y si excluimos la fusión como instrumento de superación de esta incoherencia, deberemos acudir a la fórmula de la supramunicipalidad, tanto más necesaria cuanto más metropolitanizado esté el espacio municipal, yendo siempre más allá de la escueta prestación de servicios públicos, es decir, abordando tareas de ordenación territorial y desarrollo económico. Así se estará en mejores condiciones de integrar y coordinar políticas sectoriales, de lograr "partenariados" a una buena escala y de generar estructuras flexibles de gobernanza y planificación estratégica de cara a un desarrollo urbano sostenible.

En definitiva, la recomposición del territorio municipal para que se vuelva coherente con la realidad económica, demográfica y social, debería concluir con una progresiva mutación institucional y, a más largo plazo, con una identificación del ciudadano residente con ese nuevo ámbito relacional y decisorio. Es decir, que a base de hacer se acabe siendo, superando así el aparente carácter utilitarista de la fórmula de colaboración supralocal.

\* \* \*

En las últimas décadas se han vivido experiencias de modificación del tamaño de algunos municipios, casi todos ellos,

---

---

ciertamente, para reducir su dimensión. Es por ello que parece más práctico abordar los problemas ligados al tamaño de la jurisdicción por el más aceptado camino de la cooperación. Cooperación que deberá permitir alcanzar economías de escala, lograr una mejor coordinación de los proyectos de inversión y corregir los desbordamientos geográficos en el consumo colectivo por usuarios no residentes. Por añadidura, y desde el ángulo de la justicia social, cooperar puede también contribuir a reforzar la solidaridad financiera entre jurisdicciones vecinas.

El país se ha hecho urbano, pero con una relativa asimetría, combinando espacios que contienen actividad y población, descompensados con otros desertificados, en los que sobreviven islotes que se corresponden con capitalidades, ya sean provinciales o comarcales. Al abordar la recomposición local, ha de atenderse a esa doble realidad, reservando para lo urbano la fórmula de administración de doble nivel. Se conseguiría así una transformación organizativa, sin sacrificar la capacidad de decisión democrática. Y si su articulación se lleva a cabo de forma correcta, aportará una mayor –y mejor– especialización administrativa, revertiendo en más calidad de vida y en una más efectiva capacidad de negociación con otras administraciones. Ello debería redundar, además, en un ahorro significativo de costes y en una mayor competitividad territorial en su conjunto.

El reducido tamaño de gran número de entidades locales, con poblaciones envejecidas y en regresión, plantea el problema –entre otros– de la capacidad financiera para hacer frente a las necesidades ciudadanas o, dicho de otro modo, para cumplir adecuadamente con sus competencias, poniendo de relieve la necesidad de una racionalización de la

administración local. A lo largo de los años, la capacidad de reacción normativo-institucional ante estos problemas ha sido escasa, acumulando un retraso incomprensible la decisión política que trate de encarar las dificultades de todo orden de este tipo de colectividades. Por lo sabido hasta ahora, el último proyecto diseñado por el gobierno central, con una magra intervención de los representantes locales, puede ser otra ocasión perdida para afrontar de manera eficaz la reforma necesaria.

Refiriéndonos especialmente al caso urbano, se han ido produciendo cambios cualitativos y cuantitativos: concentración de población y riqueza en torno a un cierto número de aglomeraciones, diseminación urbana y una relativa dispersión de las centralidades, aumento de la movilidad, progresión de la fragmentación y de la segregación social y espacial, etc. Un cambio, pues, funcional y morfológico, aunque a distancia todavía del concepto de “global cities”, pero que –en su escala– está demandando también un cambio en el estilo de gobernanza. Para ello, lógicamente, ha de superarse la contradicción entre las estructuras locales de la balkanización administrativa y las exigencias de la ciudad real.

La administración local moderna no puede ser una rémora para los territorios –deseables– de la organización de la producción y de la innovación, en unos casos, y de los servicios avanzados, en otros. Si en su momento la irrupción de las comunidades autónomas supuso una revolución en el devenir tradicional del Estado, también la nueva gestión pública supralocal debería llegar a ser percibida como una auténtica mutación. Y todo ello debería compatibilizarse con una reflexión acerca del mapa local, auténtico milhojas insípido desde la perspectiva de su funcionalidad.

---

---

Resulta imprescindible replantearse la lógica y la praxis de la cooperación local en nuestro país. Es preciso y urgente dar un contenido operativo a la yuxtaposición de óptimos funcionales, hasta ahora ineficaz por problemas de diseño, cual es el caso de las mancomunidades. Allí donde no sea posible la fusión voluntaria de municipios, deben implementarse fórmulas de internalización de externalidades geográficas, de economías de escala, de conexión de redes y, en suma, de coherencia global. Pero la cooperación como camino hacia la eficiencia y la equidad plantea el desafío de las competencias y de su financiación, de su ajuste y de su coordinación. Hay que echar mano de los incentivos positivos, para atribuir una ventaja o una recompensa a aquellos municipios que se comprometan en un proceso de aproximación y cooperación. La ayuda puede tener naturaleza monetaria o no, pero ha de ser suficientemente atractiva. Subvenciones específicas, amortización de deuda y otros muchos instrumentos han sido utilizados con éxito en procesos de integración local en varios países europeos.

Referencias hay en la experiencia comparada para escoger el camino y evitar fracasos, aunque las últimas noticias sobre la posible estrategia del gobierno central producen cierta inquietud. Elegir municipio y provincia como los dos pivotes únicos de la reforma local nos parece una apuesta más que arriesgada, a la par que muy poco compatible con la voluntad expresada por los actores locales a través de sus asociaciones. Reformar supone muchas veces contradecir, pero con argumentos más sólidos que los que hasta el momento han sido adelantados por conductos oficiales. Un fracaso sobrevenido antes de un comienzo serio y dialogado de la reforma sería un riesgo añadido a la difícil situación que atraviesa el país. Seguramente,

una apuesta innecesaria por una aventura que no garantiza la adecuada superación del esclerotizado mapa local contemporáneo.

---

---

## SOCIOS

**Miguel Aguiló**  
Ingeniero de Caminos

**Fernando Becker**  
Catedrático de Economía Aplicada

**Antonio-Miguel Bernal**  
Historiador

**Victoria Camps**  
Catedrática de Filosofía Moral y Política

**Luis Caramés**  
Catedrático de Economía Aplicada

**Adela Cortina**  
Catedrática de Ética y Filosofía Política

**Antonio Cortina**  
Director Adjunto del Servicio de Estudios  
Banco Santander

**Álvaro Delgado-Gal**  
Escritor

**Luis Fernández-Galiano**  
Arquitecto

**Juan Pablo Fusi**  
Historiador

**José Luis García Delgado**  
Catedrático de Economía Aplicada

**José Gasset**  
Director de Relaciones Internacionales  
Iberdrola

**Jaume Giró**  
Director General Adjunto  
CaixaBank

**Josefina Gómez Mendoza**  
Catedrática de Geografía

**Fernando González Urbaneja**  
Periodista

**Rodolfo Gutiérrez**  
Catedrático de Sociología

**Emilio Lamo de Espinosa**  
Catedrático de Sociología

**Cayetano López**  
Catedrático de Física Teórica

**Carlos López Blanco**  
Director Global de Asuntos Públicos  
Telefónica

**Alfonso Maldonado**  
Catedrático de Ingeniería Geológica

**Francisco Mangado**  
Arquitecto

**Manuel Martín Rodríguez**  
Catedrático de Economía Política

**Antonio Merino**  
Director de Estudios y Análisis del Entorno  
Repsol YPF

**Santiago Muñoz Machado**  
Catedrático de Derecho Administrativo

**Luis Oro**  
Catedrático de Química Inorgánica

**Eva Piera Rojo**  
Directora de Relaciones Institucionales  
BBVA

**Josep Piqué**  
Presidente del Círculo de Economía

**Javier Rupérez**  
Embajador de España

**José Manuel Sánchez Ron**  
Catedrático de Historia de la Ciencia

**José María Serrano Sanz**  
Catedrático de Economía Aplicada

**José Ignacio Torreblanca**  
Profesor de Ciencia Política

**Fernando Vallespín**  
Catedrático de Ciencia Política

**Juan-Miguel Villar Mir**  
Presidente de OHL

**José Ignacio Wert\***  
Sociólogo

*\*Sin participación activa mientras desempeña sus actuales responsabilidades como Ministro de Educación, Cultura y Deporte.*

## RAZÓN DE SER

1. Tras una exitosa transición desde la dictadura a una democracia ya plenamente consolidada, y tras varias décadas de no menos exitosos procesos de modernización económica, social y cultural, España aborda el segundo decenio del nuevo siglo con un escenario incierto. Sin negar la existencia de ámbitos en los que se han efectuado avances importantes, lo cierto es que sobre nosotros pende todavía la salida a la grave crisis económica, y se percibe un claro desgaste de la confianza en la clase política y una crisis de gobernanza que, según muchos, está provocando una puesta en cuestión del mismo modelo de Estado y favorece el aumento de una cierta "fatiga civil". España, que había tenido un gran proyecto nacional unificador, el de la transición, muestra dificultades para reencontrar una visión clara de su interés general por encima de los intereses partidistas y de las prácticas que se arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atenazaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de "regeneración" y que incluso se hable de la necesidad de una "segunda transición": para unos, el modo de superar la primera; para otros, el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta e incomoda ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

2. El Círculo Cívico de Opinión es un producto más de esa coyuntura de incertidumbre, en tanto que foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral). Su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, los clásicos y los nuevos, pues pretende utilizar al máximo las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías de la información, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; ésta debe estar abierta también a otros actores; foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

3. El Círculo Cívico de Opinión toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como —lo que es más importante— con su inteligencia y conocimiento.

---

**CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN**

[www.circulocivicodeopinion.es](http://www.circulocivicodeopinion.es)

---