

Crónica Parlamentaria

El recurso de inconstitucionalidad contra la ley de reforma de la administración local

Justo el día después de que el Consejo de Gobierno autorizase la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, el Pleno del Parlamento de Andalucía aprobó igualmente la propuesta de acuerdo de interposición del recurso contra la referida Ley¹. Y aunque entre ambas autorizaciones no se da una total y absoluta identidad en los preceptos impugnados, sí coinciden obviamente en identificar las disposiciones de la Ley 27/2013 en las que más claramente se advierten tachas de inconstitucionalidad, bien por invadir las competencias de la Junta de Andalucía, bien por lesionar la autonomía local garantizada en la Constitución y en el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Tratándose, como se trata, de uno de los principales puntos de tensión y controversia suscitados en los últimos meses entre el partido que apoya al gobierno nacional y las restantes fuerzas políticas, no ha de extrañar que la tramitación de esta iniciativa generase también un interesante y enconado debate en el seno de la Cámara andaluza.

Con independencia de que se hiciera eco de las quiebras del bloque de constitucionalidad que entraña la Ley estatal, en la intervención del portavoz del Grupo Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, Sr. Castro Román, no dejaron de resonar reproches referentes a las decisiones de política económica y social subyacentes tras la reforma de los gobiernos locales. A su juicio, la ley persigue en sustancia un único objetivo: “contentar a las autoridades europeas que exigieron a España el cumplimiento del memorándum firmado con el gobierno del Partido Popular”; de tal suerte que la misma no constituye sino “una gigantesca operación de maquillaje político, que solo pretende que los deberes que nos impusieron las autoridades financieras aparezcan en nuestro cuaderno de clase”. Sencillamente, “el señor Montoro y el señor De Guindos se convierten en los alumnos más aventajados de la política cruel de austericidio que ha provocado una fractura social insalvable”. Y esta Ley, proseguiría el aludido portavoz, “afectará de manera fundamental a la cohesión económica, social y territo-

¹ Véase *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía* núm. 67, IX Legislatura, 26 de febrero de 2014.

rial, y especialmente romperá el principio constitucional de igualdad de derechos y deberes de toda la ciudadanía del Estado, residan donde residan. [...] Lo único que cumple es el sempiterno 135, que va contra la mayoría social”.

Una vez sentado lo anterior, el Sr. Castro dirigió el grueso de sus críticas al tratamiento que la nueva Ley da a los pequeños municipios, “en cuanto establece una diferencia... según tengan más o menos de 20.000 habitantes, imponiéndoles controles, cargas y restricciones sobre los de menos de 20.000 habitantes, que no se aplican a los de más población, aunque incurran en las mismas conductas [...] El Estado establece mecanismos de tutela, condicionantes y controles por parte de otras administraciones –de la provincial, de la autonómica, de la estatal-, que sitúan a estas entidades locales en la posición de subordinación o dependencia jerárquica, que ya fue rechazada por el Tribunal Constitucional”. Y, ciertamente, algún fundamento tiene esta argumentación, habida cuenta de que el nuevo art. 26.2 LRBRL somete a un régimen singular a la prestación de los siguientes servicios obligatorios de dichos municipios: recogida y tratamiento de residuos; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; limpieza viaria; acceso a los núcleos de población; pavimentación de vías urbanas; alumbrado público. En relación con estos servicios, “será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación” de los mismos; coordinación cuyo sentido y alcance se acota en el siguiente párrafo: “Parar coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”. Regulación que se completa en el tercer párrafo del reformado art. 26.2 LRBRL: “Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado”.

En este contexto, adquieren sentido las palabras de reproche que dirigirá a continuación el Sr. Castro: “El Gobierno central pretende más tutelaje, el Gobierno central pretende más centralismo, menos democracia y menos participación en los asuntos públicos, controlando a los pequeños municipios mediante las diputaciones, y con ello creemos que el clientelismo político. [...] ¿Es casualidad que se haga hoy, cuando las diputaciones están en manos del Partido Popular? Creemos que no. Creemos que además es un peligro, porque a los que se les va

a intervenir es a los ayuntamientos para fortalecer instituciones de segunda representación, como son las diputaciones provinciales, otorgándoles la privatización –y ahí está la clave- de los servicios públicos en los municipios que pierden la titularidad de sus competencias”².

También el portavoz del grupo parlamentario socialista, Sr. Jiménez Díaz, compartiría esta apreciación crítica del papel central que pasan a jugar las instituciones provinciales respecto de los pequeños municipios, muy especialmente porque supone abrir la puerta a la privatización de los servicios: “Esta ley... les roba la capacidad de prestar por sí mismos servicios públicos esenciales, pasando estos a las diputaciones provinciales. Como consecuencia, una parte importante del paquete fundamental de los servicios actualmente prestados por los ayuntamientos podría pasar a manos privadas por ese conducto...”. Todo ello, claro está, con independencia de que suponga la quiebra del principio constitucional y estatutario de la autonomía local, “al desapoderar competencialmente a los municipios menores de 20.000 habitantes, trasladando esas competencias a las diputaciones, y al imponer el criterio del coste efectivo de los servicios, impidiendo la libre disposición de los recursos de las corporaciones para los fines que consideren oportunos”³.

Pues bien, como era previsible, el portavoz del grupo parlamentario popular, Sr. Cabello, procuró desactivar esta principal línea de crítica a la reforma local sostenida por los representantes de los grupos que apoyan al Ejecutivo andaluz. Y rebatió dicha línea argumental a través del sencillo expediente de negar que la Ley 27/2013 conllevara esas consecuencias para los pequeños municipios: “[...] ya no se restringen competencias ni se diferencian las competencias, según la gestión de cada municipio, entre los municipios menores de 20.000 habitantes y los municipios mayores de 20.000 habitantes, ¿sabe usted por qué? Porque se ha metido otra enmienda que hace desaparecer esto”. Y proseguiría el Sr. Sanz dirigiéndose al portavoz socialista: “Le voy a dar otra mala noticia. Resulta que dice usted que las diputaciones asumen el control –también lo ha dicho Izquierda Unida- y usurpan competencias desde las diputaciones. [...] Hay otra enmienda en el Senado, señor Jiménez, que resulta que ya no dice que las diputaciones asumen competencias, dice la enmienda: `a partir de ahora, los municipios, si lo quieren, pueden pedir la asistencia y la cooperación de las diputaciones en el ejercicio de sus competencias, pero con carácter voluntario por parte de las corporaciones locales, no imponiendo ni quitando ninguna competencia’”⁴.

² DSPA núm. 67, págs. 5-6.

³ DSPA núm. 67, págs. 10-11.

⁴ DSPA núm. 67, pág. 14.

Pero los reproches en torno a la erosión de la autonomía municipal no se circunscribieron a la que padecen los municipios de menos de 20.000 habitantes. Pues son la generalidad de los municipios los que experimentan una sustancial reducción de sus competencias, mientras que se dispone que una parte sustantiva de las mismas se transfiera obligatoriamente a las CCAA. De este modo, a la subsecuente merma de la autonomía municipal, habría que añadir unos tremendamente enojosos problemas de gestión de esas competencias perdidas por los ayuntamientos: “Se reducen las competencias municipales en materia de servicios sociales. ¿Quién? ¿Cómo las asume? —se preguntaba el portavoz del grupo parlamentario Izquierda Unida—. Se suprime la competencia en materia de defensa de los consumidores y usuarios ¿Dejan de existir? ¿Se destruye el empleo? ¿Desaparecen las oficinas municipales del consumidor? En materia de cultura, se suprime la competencia de archivo, biblioteca, museos... ¿Cómo van a funcionar? ¿Se transfieren de manera efectiva a la Comunidad autónoma los servicios municipales de salud, servicios sociales y educación? ¿Cómo los hacemos efectivos, cómo los pagamos, dónde está el dinero? [...] Por lo tanto, ni los alcaldes y alcaldesas del Partido Popular saben cómo se va a llevar adelante esto”⁵.

En esta misma línea abundaría la intervención del señor Jiménez Díaz: “Hurtales a los ayuntamientos capacidad de acción en áreas como el fomento del empleo, la educación, la sanidad, la cultura, el deporte, los servicios sociales, la reinserción social, la promoción de la mujer, la vivienda o la protección del medio ambiente abre la puerta a la pérdida de más de cuarenta mil empleos públicos en Andalucía y 250.000 en toda España. Pero, sobre todo, será la fuente de una profunda desigualdad para aquellos, señorías del Partido Popular, que no tienen la suerte de ser hijos de la gran estirpe. Esta reforma destroza los servicios públicos municipales, esta reforma del Partido Popular desmantela los centros de información a la mujer, acaba con todo el mapa de servicios contra la violencia de género que Andalucía ha construido durante 20 años”. Pero si la Ley que se pretende recurrir es enojosa para los ayuntamientos por privarles de unas competencias que habían venido ejerciendo hasta la fecha, no puede ser bien recibida por las CCAA en la medida en que les traslada nuevas responsabilidades y compromisos de gasto sin el pertinente acompañamiento financiero: “Es inconstitucional porque a través de una ley ordinaria se les quitan las competencias a los ayuntamientos para ponerlas en manos de las comunidades autónomas, violentando clarísimamente el artículo 149.3 de la Constitución Española. Y lo hace en contra de lo que ya regula nuestro Estatuto en esas materias, y encima lo hace sin financiación. Podríamos estar hablando de 500 millones de euros que pueden fal-

⁵ DSPA núm. 67, pág. 7.

tar para financiar servicios públicos esenciales. Señorías del Partido Popular, se está poniendo en peligro la prestación de servicios esenciales que tienen que ver, nada más y nada menos, que con la educación, con la salud, con los servicios sociales”⁶.

Y el portavoz del grupo parlamentario popular haría frente a esta línea de observaciones siguiendo el mismo método que el aplicado con anterioridad, esto es, negando que la Ley realmente dijera lo que sostenían los portavoces de los grupos que sostienen al gobierno: “Mire, cuando habla de la distribución de competencias, ¿de verdad usted se ha leído los artículos 25 y 26 de la ley? Le voy a decir por qué: porque ahí se establecen unas competencias no obligatorias que pueden desarrollar los ayuntamientos. Pero sabe usted perfectamente, señor Jiménez, que eso no es incompatible con que la legislación autonómica pueda establecer un nuevo marco, desde el punto de vista sectorial, en el ámbito de las competencias del Estatuto de Autonomía para atribuirles nuevas competencias a los ayuntamientos. Por tanto, no hay merma de competencias de los ayuntamientos, al revés, se puede seguir desarrollando legislación sectorial que permita más competencias a los ayuntamientos si quiere la comunidad autónoma”⁷.

Dada la enorme diferencia existente entre ambas lecturas del mismo texto legislativo en torno a un aspecto esencial de la Ley 27/2013, cual es el sistema competencial, quizá convenga detenerse siquiera brevemente en el análisis de las novedades que incorpora al respecto en la LRBRL. Y un examen comparado del texto ya vigente respecto del anterior revela una clara merma del mínimo competencial garantizado hasta la reforma por el art. 25.2 LRBRL. Las posibles competencias en materia de vivienda se ciñen ahora a la “vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera” [a]; la genérica mención al medio ambiente queda acotada ahora al “medio ambiente urbano”, excluyéndose por tanto en principio el medio ambiente natural [b]; la anterior materia competencial sobre el transporte público de viajeros se limita tras la reforma al “transporte colectivo urbano” [g]; y desaparece en el vigente art. 25.2 i) LRBRL la referencia a la “defensa de usuarios y consumidores”, que sí estaba en el antecedente art. 25. 2 g).

Pero, sin duda, el aspecto más novedoso y relevante de la Ley 27/2013 es que asigne imperativamente a las CCAA, con pretensión de exclusividad, competencias vinculadas hasta ahora con el nivel municipal. Así, determinados servicios que podrían englobarse en la materia “protección de la salubridad pública” [art.

⁶ DSPA núm. 67, págs. 10-11.

⁷ DSPA núm. 67, págs. 16-17.

25.2 j) LRBRL], quedan excluidos de su posible prestación por parte de los municipios en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 27/2013 (“Servicios de inspección sanitaria”): “En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios”. Se trata de una fórmula de asignación obligatoria a las CCAA de la prestación de servicios que se proyecta asimismo a otras materias, como las relativas a las esferas de la sanidad y los servicios sociales, que sin duda ninguna están llamadas a tener un impacto mucho mayor en todos los órdenes.

En lo que concierne a la sanidad, desaparece como materia competencial la “participación en la gestión de la atención primaria de la salud” [antiguo art. 25.2 i)], previéndose expresamente la asunción de la misma por las CCAA: “Tras la entrada en vigor de esta Ley, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud”. Una transferencia competencial que, por lo demás, se producirá “con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local” (apartado primero de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 27/2013). Se impone, por lo demás, a las CCAA la asunción obligatoria de la competencia y de su gestión, e incluso se regula el procedimiento y los plazos en que la misma se hará efectiva: “En el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas asumirán de forma progresiva, un veinte por cien anual, la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias mencionadas en el apartado anterior. A estos efectos la Comunidad Autónoma elaborará un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios” (apartado segundo de la referida Disposición transitoria). Por otra parte, para tener una visión cabal de cómo queda la situación en este ámbito material, debe señalarse la posibilidad de que las Diputaciones coordinen, previo convenio con la correspondiente Comunidad Autónoma, la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes [art. 36.1 i)].

Vinculadas, así, tanto la titularidad como la gestión de estos servicios obligatoriamente a las CCAA, el margen de decisión que les resta para “disponer” de esta competencia no es otro que el que le atribuye expresamente la propia Ley 27/2013: “Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes...” (apartado

tercero de la Disposición Transitoria Primera Ley 27/2013). Se cierra, de este modo, el paso a que las CCAA reconozcan a sus municipios competencias propias o impropias en esta materia, dado que la prestación autonómica de los servicios se configura en términos imperativos. Restricción que, como se sostuvo de inmediato por un sector de la doctrina, no deja de plantear dudas de constitucionalidad por cuanto impide a las CCAA el libre ejercicio de sus competencias en las materias referidas; limitación injustificada de su esfera competencial que es tanto más evidente en relación con los servicios sociales, habida cuenta que el Estado carece toda competencia explícita sobre el particular.

A unos problemas de semejante índole conduce el tratamiento que la reforma da a la materia “servicios sociales”, la cual, si bien no desaparece por completo de la esfera competencial propia de los municipios, sí experimenta un apreciable recorte. Frente a la anterior “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”, el nuevo art. 25.2 e) LRBRL solo ofrece a la acción municipal la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”. Y como sucedía con la sanidad, también se impone a las CCAA la asunción de la titularidad y de la gestión de las competencias que antes se preveían como propias municipales “relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social” (apartado primero de la Disposición Transitoria Segunda de Ley 27/2013), estableciéndose un régimen paralelo al regulado en la antes referida Disposición Transitoria Primera, que, sin embargo, se diferencia en el plazo máximo fijado para la traslación competencial: el 31 de diciembre de 2015. Antes de esta fecha, por tanto, “y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación” (apartado segundo DT 2ª LRBRL).

Estas mermas en la garantía competencial mínima *ex* art. 25.2 LRBRL difícilmente pueden entenderse compensadas por las nuevas materias competenciales que se añaden a las preexistentes, como sucede con la “promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones” [iñ]. Aunque especialmente controvertida fue la pretendida expansión competencial en materia de educación, toda vez que el precedente ámbito material –que en buena medida se mantiene⁸– se vio precisado y completado en el siguiente párrafo: “La con-

⁸ “Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros”.

servación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial” [n)]⁹. Se trata de un incremento del radio de acción municipal que, sin embargo, sería rechazado por la FEMP, que propugnaría su eliminación del Proyecto argumentando en lo esencial que era una competencia de titularidad autonómica¹⁰. La solución finalmente adoptada reside en considerar que la generalidad de las competencias municipales en materia educativa tienen un carácter puramente provisional, puesto que la Disposición Adicional Decimaquinta de la Ley 27/2013 (“Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación”) establece sobre el particular: “Las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, aun cuando hayan sido ejercidas por éstas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local. En resumidas cuentas, el saldo neto que arroja la nueva redacción del art. 25.2 LRBRL es la reducción del ámbito material sobre el que el legislador sectorial debe necesariamente reconocer a los municipios competencias propias.

Por otro lado, la reforma también ha entrañado una sustancial modificación del régimen referente a lo que se dio en denominar las “competencias impropias”, esto es, la prestación de determinados servicios que asumieron los municipios pese a que, en puridad, no fuesen reconducibles a la esfera de sus competencias propias o delegadas. Se trataría de servicios o actividades que, como consecuencia de las demandas ciudadanas, se prestaron a asumir por más que recayeran en la responsabilidad de otros niveles de gobierno. Se abrió, así, paso en la praxis política la denominación de “competencias impropias” para designar esas nuevas tareas, así como la de “gastos no obligatorios” y “gastos de suplencia” para denotar los costes que entrañaban para las arcas municipales.

Pues bien, la reducción de estos servicios impropios pretende lograrse erradicando los dos principales asideros competenciales que, en el anterior sistema, ha-

⁹ En la anterior redacción el municipio se limitaba a “cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos”.

¹⁰ Debe notarse que se trataba de una materia que prácticamente desapareció del listado del art. 25.2 LRBRL en la versión del Anteproyecto de febrero de 2013, y que fue la resistencia de las CCAA a asumir estas competencias –y la consiguiente carga financiera– lo que llevó a su inclusión en el Proyecto (véase JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL: “El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades más relevantes en relación con los borradores del PLRSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados”, *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, 26/11/2013 (RI §1120871)

bían permitido su asunción voluntaria por los municipios. De una parte, si la cláusula genérica del art. 25.1 LRBRL permitía antes al municipio, en el ámbito de sus competencias, “promover *toda clase* de actividades y prestar *cuantos* servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”, ahora puede “promover actividades y prestar los servicios públicos...”; y, además, el reformado art. 25.1 LRBRL se “cierra” con la adición de un último inciso, de tal modo que dichas promoción y prestación solo podrá acometerse por los municipios “en los términos previstos en este artículo”, esto es, en el ámbito de sus competencias propias. Y, de otro lado, con la supresión del art. 28 LRBRL (“actividades complementarias”) se obstruye otra vía esencial que permitía que libremente los municipios desarrollasen otras funciones diferentes a las tasadas por el legislador en el marco de las competencias propias o a las atribuidas por delegación. No debe soslayarse que el suprimido art. 28 LRBRL les habilitaba expresamente para operar en ámbitos socialmente tan relevantes como “la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”.

Y, sin embargo, la Ley 27/2013 no cierra por completo el paso a que los municipios, por su propia iniciativa, puedan asumir esas tareas potestativas, al permitirles el ejercicio de competencias distintas a las propias y a las atribuidas por delegación (art. 7.4 LRBRL). Ahora bien, el precepto sujeta tal eventualidad a que concurren las siguientes condiciones: 1º) “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 2º) “no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”. Así, pues, la posibilidad de asumir competencias distintas a las propias o a las atribuidas por delegación se circunscriben a los requisitos de que se respeten los compromisos de disciplina fiscal impuestos a las entidades locales por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, por una parte, y, por otro lado, de que no haya una ejecución simultánea del mismo servicio por diversas Administraciones. Y corresponde a la Administración competente por razón de la materia emitir el informe –vinculante– en el que se señale la inexistencia de duplicidades; mientras que el informe relativo al riesgo de sostenibilidad financiera ha de ser evacuado por la Administración competente en materia de tutela financiera de los entes locales, que, en el caso de Andalucía, es la Comunidad Autónoma. En consecuencia, el papel de la Junta de Andalucía será capital a la hora de determinar el mantenimiento de las competencias impropias que hoy desempeñan los ayuntamientos, toda vez que en la mayor parte de los casos recaen sobre materias atribuidas a la Junta por el Estatuto de Autonomía. El *placet* de la Comunidad Autónoma deviene, pues, condición *sine qua non* para la prestación de estos “servicios impropios”, por más que el municipio en cuestión esté saneado financieramente y, por tanto, esté en con-

diciones de atender las demandas de los vecinos en punto a la mejora de la prestación del servicio.

Hasta aquí llegan las referencias que se hicieron en el Pleno a la cuestión competencial, que centró en buena medida las intervenciones de los diferentes grupos parlamentarios. Aunque, lógicamente, en el curso de la sesión plenaria no dejaron de apuntarse algunas otras debilidades de la reforma desde el punto de vista constitucional. En este sentido, atinó el portavoz socialista, Sr. Jiménez, cuando quiso subrayar la peculiar novedad introducida en punto a la toma de ciertas decisiones esenciales por parte de los gobiernos locales: “Y, por último, señorías, esta ley es inconstitucional porque supone una lesión del principio democrático del artículo 1.1 de la Constitución Española, nada más y nada menos que del artículo 1.1 de la Constitución Española. Esta ley en su conformación tira a la basura los votos que recibe la oposición en un ayuntamiento, hurtando el derecho de esos ciudadanos a ser representados democráticamente en sus ayuntamientos, en sus municipios. Y lo hace al establecer que, cuando el pleno de la corporación local no alcance en primera votación la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos tan importantes como la aprobación de los presupuestos, los planes económico-financieros, los planes de saneamiento o la entrada en mecanismos extraordinarios de financiación, la junta de gobierno local, que no el pleno, tendría las competencias para poder aprobarlo. Se hurta así a la oposición el conocimiento, el control y la votación sobre temas de vital importancia para los ayuntamientos, y se despeja, evidentemente, el camino para que la cuchilla entre hasta donde haga falta en los presupuestos de los ayuntamientos”¹¹.

Y otra de las cuestiones que no quiso el portavoz socialista dejar de mencionar en su intervención fue la relativa a las entidades locales de ámbito inferior al municipio. En opinión del Sr. Jiménez, “este *reformazo* pone en peligro el medio rural, deja en el aire el futuro de más de tres mil setecientas entidades locales de nuestro país, que cuentan con más de cien mil habitantes, 48 de ellas en Andalucía, empobreciendo la calidad de vida de la ciudadanía, que ya no va a contar con los servicios básicos en su territorio, en su municipio. Se crean ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda y se contribuye al despoblamiento del medio rural. La concentración de población que esa pérdida de servicio en el ámbito rural puede tener, en el ámbito urbano puede acabar generando un nuevo tipo de miseria urbana al no haber servicios públicos suficientes y eficientes”. Frente a estas consideraciones críticas, nuevamente el portavoz del grupo parlamentario popular le reprocharía desconocimiento y falta de preparación: “Mire usted, ha di-

¹¹ *DSPA* núm. 67, pág. 12.

cho que 3.500 entidades locales menores van a desaparecer. ¿Se ha leído usted la ley? ¿Sabe usted que la ley finalmente, en el último minuto en el Senado, se metió una enmienda donde decía que las entidades locales menores mantenían toda la personalidad jurídica y, por tanto, el estatus actual que tienen? Por tanto, lo que usted acaba de decir aquí es rotundamente falso”¹².

Esta nueva divergencia entre ambos portavoces nos fuerza, otra vez, a indagar cuál sea el verdadero alcance de la Ley 27/2013 a este respecto. Pues bien, debemos comenzar reseñando que la reducción del número de entidades locales menores aparecía como un claro objetivo del Ejecutivo desde los primeros borradores de Anteproyecto. En este sentido, en virtud del apartado segundo de la Disposición Adicional Undécima del Anteproyecto, debían quedar disueltas todas aquellas entidades que, tras la correspondiente evaluación, mostrasen “la inadecuación de la prestación de servicios en su ámbito”. Se dejaba así en manos de un concepto absolutamente indeterminado —y, en cualquier caso, más riguroso que el de la superación del coste estándar—, la supervivencia de las entidades preexistentes. Sin embargo, el Dictamen del Consejo de Estado plantearía serias objeciones referentes a las notables dosis de inseguridad jurídica que causaba esta imprecisa regulación, así como a la posible vulneración de las competencias de las CCAA que la misma entrañaba, dado el fuerte grado de *interiorización* autonómica de estas entidades (STC 214/1989). Habida cuenta de estas advertencias, la Ley 27/2013 no ha incorporado la mencionada disposición y solo ha mantenido de un modo muy singular parte de las restricciones que estaban en dicho Anteproyecto.

Así, la pretendida *degradación* de estas entidades que parece desprenderse de algunos preceptos de la LRBRL se ve sustancialmente matizada más adelante por la propia Ley. Si en el nuevo art. 3.2 LRBRL las entidades de ámbito inferior al municipio dejan de tener la condición de “entidades locales” y en el primer apartado del art. 24 bis se les priva de “personalidad jurídica”, debe notarse que la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 27/2013, en su primer apartado, establece que las existentes en el momento de su entrada en vigor mantendrán ambas condiciones. Además, la generosa causa de disolución de las entidades locales menores pergeñada en el Anteproyecto ha quedado reducida al incumplimiento de la obligación de presentar sus cuentas, con fecha de 31 de diciembre de 2014, ante los organismos correspondientes del Estado y de la respectiva Comunidad Autónoma (Disposición Transitoria Cuarta, apartados segundo y tercero). La reforma se centra, por tanto, esencialmente en el objetivo de refrenar la

¹² DSPA núm. 67, pág. 13.

ampliación de su número, obstaculizando su creación. Y ello no solo porque las futuras que puedan establecerse serán una mera “forma de organización des-concentrada” del municipio (art. 24 bis, primer apartado), sino porque su creación se supedita a la condición de que resulte “una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos” en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria (tercer apartado del art. 24 bis).

Con esta cuestión se cierra el círculo de los principales puntos de debate y divergencia que jalaron la sesión plenaria. Por lo demás, era de todo punto previsible el resultado de la votación de la propuesta de acuerdo de interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: la suma de los votos de los grupos proponentes (socialista e izquierda unida) haría que obtuviese 57 votos a favor frente a 47 votos en contra.

Manuel Medina Guerrero