REFORMAS TERRITORIALES EN ESPAÑA Y PORTUGAL. ¿NECESIDAD O IMPOSICIÓN?¹

TERRITORIAL REFORMS IN SPAIN AND PORTUGAL: NECESSITY OR IMPOSITION?

Resumo

Desde o início do período democrático, e inclusive dantes, tanto em Portugal como em Espanha tem existido um forte debate sobre a necessidade de reformas territoriais; reformas que, em general, têm tido um sucesso muito parcial. A diferença é que agora são vistas como uma medida “necessária” para superar a grave crise econômica que vivem os países europeus, aparecendo como contrapartida exigida por “Europa” às ajudas econômicas que se realizam aos Estados Membros em dificuldades (Grécia, Irlanda, Portugal, Itália e Espanha) e que têm devido ser “resgatados” ou “vigados”. Neste artigo analisam-se a cada um das medidas tomadas pelos governos de Portugal e Espanha para reformar o mundo local, desde uma metodologia comparativa e com a vantagem de sua fundamentación no duplo enfoque politológico e jurídico que a formação da autora permite contribuir.

Palavras-chaves: Reformas territoriais, crise econômica, governos locais, concorrências, democracia.

Carmen Pineda Nebot - carmenpinedanebot@hotmail.com

Consultora independente de Administraciones Públicas y Pesquisadora-professora en el Grupo de Pesquisa “Controle Social do Gasto Público” do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara, São Paulo, Brasil.

Artigo submetido no dia 27.09.2013 e aprovado em 09.06.2014

Abstrac

Since the beginning of the democratic period, and even before, both in Portugal and in Spain has been a strong debate about the need for territorial reform; reforms that, in general, have had a very partial success. The difference is that now they are seen as a “necessary” to overcome the severe economic crisis living in European countries, appearing as compensation demanded by ‘Europe’ economic aid which are carried out Member States in difficulties (Greece, Ireland, Portugal, Italy and Spain) and which have had to be “rescued” or “guarded”. This article discusses each of the measures taken by the Governments of Portugal and Spain to reform the world local, from a comparative methodology and with the advantage of its foundation on the twin-track approach politician and legal training of the author allows to provide.

Keywords: Territorial reforms, economic crisis, local governments, competency, democracy

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Introducción

No es una novedad el replanteo de una reforma territorial en estos dos países sureuropeos objeto de nuestro estudio, Portugal y España, que comparten algo más que el mismo territorio peninsular. Estas reformas territoriales tienden a plantearse con el fin de subsanar y corregir problemas puntuales, de coyuntura o sobrevenidos que demandaban una respuesta rápida, sin vocación de solución pro futuro. Aunque su interés se agudice en periodos de recesión económica, la problemática local en ambos países no se circunscribe a una necesidad de mera “eficiencia” o “racionalización del gasto”. Radica, en el fondo, en la uniformidad en el establecimiento de un régimen local común, incapaz de una adecuada diferenciación de las variadas realidades territoriales, demandantes de modelos de administración distintos: tanto desde el nivel supramunicipal, pasando por el municipal, hasta el inframunicipal; desde las grandes ciudades hasta las parroquias rurales. La ausencia de un enfoque de reforma global, independiente de las imperiosas demandas de la economía, ha conducido a la inoperancia o indefinición de un sistema racionalizador de reducción del número de municipios o de entidades locales menores²; así como a la existencia de contradicciones y ambigüedades sobre el sistema, provenientes, en parte, de los problemas en la definición clara de atribución de las competencias entre cada nivel de gobierno, su financiación, la cooperación y “lealtad institucional” entre ellas.

En España, un ejemplo palmario es la profunda reforma de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) realizada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, que condujo a una cierta “burocratización” de la vida

del gran municipio, frente al “corporativismo” que caracteriza al mundo municipal, “parlamentarizando” o “gubernativizando” a los órganos locales (al Pleno, por un lado, al Alcalde y a su equipo, por el otro). Otra muestra es la elaboración del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (2005)³ que pretendía realizar un análisis amplio y profundo de la situación del gobierno local que sirviera para elaborar una nueva Ley de Bases⁴.

En Portugal el debate sobre la regionalización⁵ ha estado durante años en la agenda política a pesar del fracaso que supuso el referéndum de 1998, volviéndose a recuperar el tema durante el Gobierno socialista de Jose Sócrates, que planteó la división del país en cinco regiones en vez de las ocho planteadas en 1998; también se aprobó la Ley N° 46/2005, de 29 de agosto, que establece límites a la renovación sucesiva de mandatos de los presidentes de los órganos ejecutivos locales. Respecto a esta ley se ha originado últimamente una fuerte polémica, al darse cuenta la Presidencia de la República de la existencia de un error en la transcripción del texto (pone de cuando debía poner da). Error que modificaba radicalmente la situación de muchos responsables políticos que, después de haber cumplido sus tres mandatos, querían presentarse como candidatos en otro municipio⁶ (uno de los casos con mayor difusión fue el del Alcalde de Gaia, Menezes, que quería presentarse en Oporto).

Pero ahora, cuando ambos países sufren los abatimientos de una fuerte crisis económica vuelve a plantearse y de una manera precipitada (RIESGO, 2012) la reforma local como una medida “necesaria” para superar la crisis⁷, apareciendo como una de las contrapartidas (aunque ambos gobiernos lo nieguen) exigida por “Europa” para la llegada de las ayudas económicas

que esta realiza a los Estados Miembros en dificultades (Grecia, Irlanda, Portugal, Italia y España) y que han debido ser “rescatados” o “supervisados”.

En este artículo se intentará responder a la siguiente pregunta: ¿Las reformas locales planteadas en España y Portugal responden, atendiendo a sus propias características, a las necesidades reales de cada uno de estos países o son una imposición de Europa y por lo tanto vienen fijadas por criterios ajenos? Para ello comienzo hablando de la metodología utilizada en el trabajo, en segundo lugar, explico las reformas locales que se han planteado en Portugal y España. Para, posteriormente, analizar estas reformas desde una perspectiva comparada. Por último, se extraen unas pequeñas conclusiones que permitan un conocimiento mayor de la situación real.

Metodología

En la investigación he utilizado la metodología cualitativa que considero más adecuada para describir y explicar los fenómenos políticos que se están produciendo en algunos países de la Unión Europea: el método comparativo.

Centrándome en dos países, España y Portugal, que comparten no solo un territorio peninsular sino también similares pautas de dirección político-económica⁸ que les han guiado desde su común ingreso en 1986 en la Comunidad Europea, al transferir parte de sus competencias a dicha organización supranacional, hasta los actuales padecimientos del crack económico que afectan al desempeño de su potestad de autoorganización y, un modelo administrativo similar inspirado en el napoleónico.

Pero que también presentan diferencias:

- Tipo de Estado: unitario en el caso portugués y descentralizado en el español⁹.

- Superficie: España con 505.992 km² es 5,5 veces mayor que Portugal con 91.985 km².
- Población: España con 42,27 millones tiene 4 veces más habitantes que Portugal con 10,53 millones.
- Producto Interior Bruto per cápita (PIB) (2012)¹⁰: es bastante más alto en España (€ 22.300) que en Portugal (€ 15.600)
- Porcentaje del gasto público de las administraciones locales: en España es del 13% y en Portugal del 26%
- Número de municipios: España tiene 8.117 y Portugal 308
- Índice de Desarrollo Humano (2013)¹¹: el de España es de 0,886 y el de Portugal de 0,816.

Para la recopilación de datos e información se ha realizado un análisis de contenido mediante la observación y estudio de diversos recursos, prestando especial atención al: a) análisis bibliográfico sobre los modelos organizativos, las políticas de desarrollo y las competencias locales en general y los proyectos de reforma en particular, en ambos países y, b) análisis documental, de leyes y medidas adoptadas, de informes de organismos nacionales y transnacionales (Federaciones de Municipios de los dos países, Consejo de Europa, Comité de las Regiones, Comisión Europea), noticias y artículos de prensa, páginas web, conferencias y artículos académicos y discursos de responsables políticos.

Reformas locales en Europa

Lo primero que hay que tener en cuenta cuando se trata de estos temas es que los Estados que integran la Unión Europea constituyen un conjunto muy heterogéneo. Comparten sin embargo, como muy bien

señalan Marcou y Wollmann (2008), dos características que los distinguen de otras zonas del mundo: a) no hay ninguna parcela del territorio que no esté administrada por un municipio, y b) todos reconocen un conjunto de principios fundamentales, contenidos en la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, que constituyen la base de la democracia local. Más allá de estos grandes principios existe una gran diversidad de instituciones y prácticas.

Para facilitar el conocimiento de las reformas que se han producido a nivel local en los países de la Unión Europea, Marcou y Wollmann las dividen en tres grandes grupos. Las primeras son las relativas a la organización territorial, cuyas principales características son: el reforzamiento del marco municipal e intermunicipal, la regionalización y los problemas en la organización de las áreas urbanas. Las segundas conciernen a la gestión y a las competencias. En lo que respecta a estas últimas la tendencia general ha sido el aumento de las competencias cedidas a los gobiernos locales aunque con el fortalecimiento del control de las finanzas locales por parte del Estado¹². Es importante señalar que, con relación a las competencias, los gobiernos locales se han visto afectados por evoluciones de tipo sectorial y de tipo general. Sobre estas últimas se pueden destacar: la generalización de la cláusula general y el recurso creciente al sector privado en la provisión de servicios públicos locales. El tercer y último bloque es el que concierne a las instituciones y a la democracia local. En él, a pesar de la diversidad de los procesos y de las reformas, podemos percibir un punto de confluencia: la búsqueda de un liderazgo político que asuma una responsabilidad política clara ante los ciudadanos y el lugar otorgado a la participación de los mismos.

Esta diversidad que existe en Europa

tanto de reformas como de tipologías de gobierno local nos muestra es que no existe un modelo ideal. Por ello, aunque los países del sur de Europa necesitan inspiración para las reformas, sería un error tratar de imponer o trasplantar directamente modelos de gobierno local que son el resultado de décadas de reformas, de pruebas y de errores (LAPUENTE y HERRMANN, 2013).

Reforma local en Portugal

En marzo de 2011 ante la difícil situación económica que vivía Portugal¹³, el primer ministro socialista Sócrates¹⁴ presenta en el Parlamento un Plan de Ajuste, el cuarto desde el inicio de 2010, que tenía como finalidad calmar la presión de los mercados y rebajar el déficit público. Pero las nuevas medidas de contención del gasto, a pesar de la opinión favorable de Bruselas, son rechazadas en el Parlamento, consiguiendo el Gobierno solo el apoyo de sus 97 diputados, de un total de 230 parlamentarios. La oposición en bloque, desde la derecha a la izquierda, aprobó cinco proyectos de resolución contra el plan gubernamental que supusieron un fuerte golpe para un gobierno que no tenía mayoría. Sin la confianza de la Cámara, el primer ministro puso esa misma noche su cargo a disposición del presidente de la República, Aníbal Cavaco Silva, quien, después de recibir a todos los partidos, convocó elecciones anticipadas.

Desde ese momento quedaba claro que Portugal se convertiría en el tercer socio de la Eurozona, tras Grecia e Irlanda, que tendría que recurrir a un rescate supranacional para evitar caer en la quiebra. Algo que hacía un tiempo el primer partido de la oposición, el Partido Social Demócrata (PSD) le estaba exigiendo al primer ministro y a lo cual este se había negado reiteradamente. A pesar de

su rechazo y el de la mayoría de los partidos de la Cámara, el primer ministro en funciones presenta a principios del mes de abril, ante la difícil situación económica y política del país, la solicitud oficial de rescate a la Comisión Europea.

El 17 de mayo de ese mismo año Sócrates¹⁵, primer ministro dimisionario, firma el “Memorando de Entendimiento sobre as condicionalidades de política económica”¹⁶ con la Troika (Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional y Banco Central Europeo). En dicho documento el Gobierno portugués asumía, entre otros compromisos, el de reorganizar la Administración local.

Los principales objetivos de esta reforma señalados en el Memorando, en el apartado de medidas presupuestarias estructurales, son: a) la elaboración, antes de julio de 2012, de un plan de consolidación para reorganizar y reducir significativamente el número de municipios y freguesias¹⁷ (308 municipios y 4.259 freguesias)¹⁸. Estas alteraciones, que deberían entrar en vigencia en el próximo ciclo electoral, servirían para reforzar la prestación del servicio público, aumentando la eficiencia y reduciendo los costes (punto 3.44); b) la prohibición de crear nuevas empresas públicas locales (punto 3.28); c) la reducción del número de cargos directivos, como mínimo en un 15%, antes de finales de 2012 (punto 3.41) y; d) limitar la incorporación de nuevos empleados municipales con el fin de ir reduciendo su número un 2% cada año (punto 3.49).

Poco después se celebran elecciones, de las que surge un gobierno de coalición formado por el Partido Socialdemócrata (PSD) y el Centro Democrático Social- Partido Popular (CDS-PP)¹⁹, que en septiembre de ese mismo año (2011) presenta el “Documento Verde da Reforma da Administração Local - Uma reforma da gestão, uma reforma do território e uma reforma da política” (DVRAL). El cual

sorprende, sin duda, por la abundancia de objetivos y su dispersión en el texto, pudiendo citarse entre otros: en un primer grupo, el refuerzo del municipalismo (DVRAL, 2011:5) y la sostenibilidad financiera (DVRAL, 2011:6); en un segundo grupo, la transparencia, la simplificación de las estructuras organizativas, la cohesión territorial así como también la mejora de la vida de los ciudadanos (DVRAL, 2011:7); en un tercero, la mejora de la prestación de los servicios públicos (aumentando la eficiencia y reduciendo costes), la promoción de la cohesión y la competitividad territorial (DVRAL, 2011:89); finalmente se habla también de “los objetivos generales de la reforma de la administración local”.

Pero si analizamos en profundidad la Resolución N° 40/2011 del Consejo de Ministros, el Documento Verde y la propuesta de ley N° 31/XII encontramos que los ejes fundamentales de la reforma son fundamentalmente cuatro: a) el sector empresarial local; b) la organización del territorio; c) la gestión municipal, intermunicipal y la financiación y; d) la democracia local.

Reforma que, en líneas generales, presenta algunos problemas. El primero es que ante la rapidez con la que se quiere realizar, debido a las exigencias exteriores, parece ignorarse el marco jurídico existente, como si no hubiese normas vigentes en el país o como si hasta ahora nadie hubiese pensado sobre ellas (no hay más que ver como en el texto del Documento Verde se habla de que la ley depende de “una matriz de criterios” que proviene del propio documento, como si la vigente Ley Electoral o el Régimen Jurídico de los Municipios y Freguesias no constituyeran parámetros que estructuran el ordenamiento jurídico portugués). El segundo es que excepto

en el caso del sector empresarial no existe un diagnóstico de los problemas a los que se pretende dar respuesta, ni tampoco se identifican los presuntos males del exceso de freguesias y de electos locales²⁰. Por último, hay que señalar la gran proliferación de objetivos, que ya hemos indicado anteriormente, especialmente apreciable en el Documento Verde, donde además de los objetivos específicos de cada uno de los ejes (ver Nº 2.3) existen por lo menos diez objetivos generales diferentes (ver Nº 2.2.3). Para Melo Alexandrino (2011) esta dispersión de objetivos (unida al déficit de diagnóstico, la semántica y a veces también a la calidad del texto) es razón para sospechar por lo menos de una falta de percepción clara del horizonte de la reforma, aunque es cierto que al final del texto del Documento Verde se plantea para cada uno de los ejes (salvo para el cuarto), tres objetivos relativamente claros: 1º) racionalización del sector empresarial local; 2º) reducción significativa del número de freguesias; 3º) refuerzo del intermunicipalismo (DVRAL, 2011: 37)

Echas estas observaciones generales veremos uno a uno los cuatro ejes principales de la reforma planteados en el Libro Verde, que debían ser realizados antes de finales de 2012.

a) Sector empresarial local.

Diagnosticado y estudiado el problema existente, los objetivos y medidas propuestas no han encontrado rechazo, al ser consideradas necesarias. El trabajo realizado por la Comisión²¹ del Libro Blanco del Sector Empresarial llevó a la aprobación de la Ley Nº 55/2011, de 15 de Noviembre, la cual suspendía la creación de nuevas empresas locales así como también la adquisición de participaciones sociales, reforzando aún más las exigencias de transparencia y el régimen

de incompatibilidades.

b) Organización del territorio

La reducción del número de freguesias²² (en esos momentos de 4.259) era asumida por el gobierno como una prioridad para mejorar el funcionamiento interno de la Administración Local, dejando para otro momento posterior la redefinición de las actuales competencias de los municipios y las freguesias y la incentivación de la fusión de municipios que les exigía la Troika (FLORES y PINEDA, 2013:42).

Con el fin de abrir un debate sobre el tema, entre todos los actores implicados, el Gobierno incorpora en el Libro Verde una propuesta de Matriz de Criterios de Organización Territorial, la cual tuvo que modificar a los dos meses de presentarla por contener varios errores. Los criterios utilizados en esa matriz eran demográficos y de accesibilidad (distancia) sin contemplar otros criterios tanto o más importantes que esos, como son: los económicos, sociales, de desarrollo, sostenibilidad o culturales. Más tarde, en febrero de 2012, el Gobierno aprueba una propuesta de ley que establece las reglas para la reducción del número de freguesias, consagrando en ella “la obligatoriedad de la reorganización administrativa del territorio de las freguesias” y se da inicio al “proceso de reorganización administrativa del territorio”. A partir de ese momento las Asambleas Municipales tenían noventa días para deliberar y decidir sobre la reorganización administrativa de sus territorios, en el caso de que no cumplieran los plazos o los criterios mínimos, la decisión la tomaría una comisión técnica. Terminado el plazo fijado para la fusión voluntaria (15 de octubre de 2012) sólo un tercio de los municipios afectados presentaron sus propuestas²³, a pesar de que los que lo hicieran se beneficiarían de una

reducción (un 20% menos) en el número de freguesias a extinguir.

Finalmente, aunque con retraso, se aprueba la Ley Nº 11-A/2013 de Reorganização administrativa do território das freguesias, de 28 de enero, que supone la reducción de más de 1.000 freguesias.

El proceso no ha estado exento de conflictos, habiéndose creado una fuerte oposición social tanto a la forma de realizar el proceso como a la reforma en sí. Los vecinos de las freguesias que desaparecían o se fusionaban han participado en numerosas manifestaciones y la Asociación Nacional de Freguesias (ANAFRE)²⁴ ha celebrado numerosas reuniones en las que ha manifestado su rechazo a la reforma.

Tampoco ha quedado claro en este tiempo que la reforma suponga un ahorro económico²⁵, objetivo fundamental de la misma. La propia ANAFRE realizó un estudio para conocer si la reforma implicaba o no un aumento de costes, en su opinión “las freguesias son fundamentalmente un trabajo de voluntariado. Con la reforma se va a ganar escala, habrá más presidentes a media jornada y a jornada entera, que tendrán que ser remunerados por el Presupuesto del Estado” (Jornal de Noticias, 2012), lo que va a suponer, por tanto, un mayor coste para el Estado. De la misma opinión es Celso FERREIRA del PSD, presidente de la Cámara de Paredes: “La fusión de freguesias no va a reducir el gasto, ya que la creación de nuevas, con mayor dimensión va a exigir un presidente a tiempo completo” (FLORES y PINEDA, 2013:48).

Otro problema, no menos importante, de esta reforma es de carácter electoral. En septiembre de 2013 se iban a celebrar elecciones municipales²⁶ y las freguesias son las unidades administrativas nucleares en las que está basada la organización territorial del censo electoral, por lo que el Gobierno ha tenido

que crear un Equipo para los Asuntos de la Reorganización Administrativa Territorial Autárquica (EARATA)²⁷ que adapte los sistemas de información y de identificación a la nueva realidad de la organización administrativa.

Las otras propuestas de reforma se han paralizado hasta que se celebrasen las siguientes elecciones municipales.

c) Gestión municipal, intermunicipal y financiación

En principio pueden parecer positivas las intenciones de clarificar la definición de atribuciones, de reforzar la eficiencia de la gestión y la transparencia así como el proponer un grupo de trabajo específico que trate sobre la financiación a las administraciones locales. En cambio, tiene menos sentido el introducir nuevas modificaciones legislativas al régimen de asociacionismo municipal y de las áreas metropolitanas cuando no se han utilizado todavía todas las posibilidades que ofrece la legislación vigente.

En febrero de 2013 el Gobierno entregó en la Asamblea de la República el nuevo mapa de entidades intermunicipales. Con la reforma se han reducido el número de comunidades intermunicipales de 28 a 23 y se las ha hecho coincidir con las NUTS III (subregiones)²⁸, lo que les permite tener una participación activa en la programación del Cuadro Financiero de la Unión Europea para el periodo de 2014-2020.

Y el 12 de septiembre de 2013 el Parlamento aprobó la Ley Nº 75 que establece el régimen jurídico de las autarquías, aprueba el estatuto de las entidades intermunicipales, establece el régimen jurídico de la transferencia de competencias del Estado a las autarquías y a las entidades intermunicipales y aprueba

un régimen jurídico de asociacionismo autárquico.

d) Democracia local

En este punto se plantea en el Libro Verde, entre otras, la formación y composición de los ejecutivos, el número de electos locales o las competencias de la Asambleas Municipales. Pretendiendo realizar las siguientes modificaciones: a) que el Alcalde sea la persona que encabece la lista más votada en las elecciones; b) que los restantes miembros del gobierno municipal sean escogidos por el alcalde entre los miembros electos para la Asamblea; c) la reducción del número de concejales y de su dedicación, estableciendo un nuevo criterio basado en el número de electores de cada municipio²⁹; d) el refuerzo de los poderes de fiscalización de la Asamblea sobre el ejecutivo y; e) la determinación del número máximo de directivos en cada municipio en razón del tamaño de población³⁰.

En mayo de 2013 el Tribunal Constitucional portugués a instancias del Presidente de la República, que le pidió la fiscalización preventiva de la constitucionalidad de los decretos de la Asamblea de la República Nº 132/XM y 136/XII, declara inconstitucionales las normas que le habían suscitado dudas al Presidente. En el caso de las entidades intermunicipales (áreas metropolitanas y comunidades intermunicipales) declaró que no pueden ser consideradas autarquías ya que la Constitución no las incluye en la lista de estas. Sobre las competencias municipales, al no estar identificadas claramente en el decreto 132/XII, cree que existe el riesgo de ejercicio de poder discrecional, habiendo en su opinión violación de los principios de legalidad y de reserva de ley. Por último, deja sin efecto el decreto 136/XII que revocaba

varias leyes, al no entrar en vigencia el nuevo régimen.

La decisión del Tribunal Constitucional fue acogida con gran satisfacción por todos aquellos que desde el inicio de todo el proceso de reforma se habían manifestado en contra (alcaldes, concejales, partidos de la oposición, asociaciones de municipios y de freguesias, ciudadanos, etc.).

Reforma local en España

Después de varios meses de reuniones y borradores el Grupo de Trabajo para la Reforma de la Administración Local dio sus frutos. El 15 de febrero de 2013 el Consejo de Ministros aprobó el informe sobre el anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, iniciativa normativa que, mediante la sustancial modificación de varios puntos clave de la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y de la Ley de Haciendas Locales, persigue una revisión de mayor calado del que a priori muestra justificar. Hasta el punto de que hay quien percibe que la reforma no es solo una revisión del marco normativo básico, sino esencialmente un cambio de modelo institucional de la Administración Local española, que pierde en buena medida sus atributos de “gobierno local” (Junta de Andalucía, 2013).

Esta reforma pretende, según la referencia oficial presentada por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros, clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades y eliminar las competencias «impropias», lo que supondrá —dice— un ahorro de al menos 5.500 millones de euros. Mencionó también otros muchos cambios:

supresión de las Entidades Locales Menores; eliminación de 21.338 concejales a partir de 2015; desaparición de las mancomunidades cuya sostenibilidad financiera no esté asegurada; limitación de los sueldos de los Alcaldes (ya está en el Proyecto de Ley de Transparencia) y; fortalecimiento de la figura del Interventor local; así como de los otros habilitados nacionales, para asegurar el cumplimiento de la legalidad y el control financiero y presupuestario, etc. (MERINO y RIVERO, 2012: 8).

Tras la literalidad de la justificación del Ministro subyace que el objetivo principal de la reforma (tal como aparece gráficamente expuesto tanto en el Plan Nacional de Reformas del Gobierno de España de abril de 2012 como en el Plan Bienal de los Presupuestos del Estado presentado por el Gobierno español ante la Comisión Europea en agosto de 2013), es llevar a cabo un ajuste que suponga un ahorro del gasto público³¹ y, por tanto, un efecto directo sobre la contención del déficit. El ahorro inicialmente fue cuantificado en más de 9.000 millones de euros y finalmente ha quedado reducido a algo más de 7.000 millones de euros. Su finalidad aparentemente no es tanto “racionalizar” como “ahorrar” (o pretender hacerlo)³², pero a pesar de ello el texto no se encuentra acompañado de una memoria económica sobre los impactos reales de la misma y sus consecuencias sobre las entidades locales y las Comunidades Autónomas.

Para conseguir ese objetivo el Gobierno parte de una convicción política: que las Administraciones locales suponen un alto coste agregado para el conjunto del Estado. Unas veces, porque realizan tareas que no les corresponden, o que no deberían llevar a cabo (actividades impropias y duplicadas). Otras veces, porque son ineficientes al gastar en sus actividades una cantidad mayor de la que sería procedente. Esta supuesta ineficiencia, sobre todo de los pequeños municipios³³, es

la base sobre la que se fundamenta la novedosa propuesta (nuevo art. 26.3 LBRL) de traslado imperativo de competencias municipales (o al menos de su ejercicio) desde los municipios ineficientes (cuando no superan los 20.000 habitantes) a las provincias, comarcas o islas (o incluso a las Comunidades Autónomas uniprovinciales) (VELASCO, 2013).

Todo ello, como señala Velasco (2013), fundamentándolo empíricamente el Gobierno en un estudio (o simple nota extensa) del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) titulado “Informe sobre el ahorro potencial por establecimiento de un coste estándar en la prestación de servicios en el ámbito local” (no consta la fecha ni el método de su elaboración) que extrae, entre otras, la conclusión de que el coste de los servicios obligatorios es inversamente proporcional al número de habitantes del municipio³⁴. Conclusiones que no pueden servir para una reforma de esta envergadura al apoyarse en una base empírico-económica imprecisa, incompleta, parcialmente incoherente e inadecuada para una reestructuración competencial (VELASCO, 2013)., 2013)., 2013)., 2013)., 2013)., 2013).

Otro problema de este anteproyecto es que utiliza conceptos que no se definen en su alcance y que tienen una traducción jurídica compleja. El de “duplicidades” es uno de ellos, otro es el de “coste estándar”³⁵ o el más escurridizo aún de “competencia impropia”, al que se le pretende dar carta de naturaleza jurídica y de cuyo alcance esquivo se pretende salir mediante la pretendida (no conseguida) eliminación del ejercicio de tales competencias por los municipios³⁶.

También el nuevo rol de las Diputaciones³⁷, que las convertirá en

Entidades prestadoras de servicios directos al ciudadano (art.26.3), presenta problemas. El primero es de índole política, y se relaciona no tanto con la proximidad, sino con la legitimidad. Si este proceso se amplía y profundiza tendrá que llevar a un cambio en la estructura política y en la forma de elección de los órganos de gobierno de las provincias, teniéndose que modificar Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, de Régimen Electoral General (Riesgo, 2012). El segundo es de carácter organizativo, técnico y «cultural»³⁸. Para desarrollar la función prestadora de servicios directos, las Diputaciones tienen que cambiar su organización y su cultura como administración. Y no pensemos que será suficiente con externalizar o acudir a formas indirectas de gestión. Eso exige una capacidad de control y una cultura de gestión muy fuerte para que no se pierdan los valores del servicio público. Son procesos de cambio de profundidad y largo alcance (MERINO y RIVERO, 2012:18-19).

La clasificación y ordenación de competencia para evitar duplicidades³⁹ es uno de los ejes fundamentales de la reforma, de ahí el lema de “Una administración, una competencia”⁴⁰ del que se ha hecho referencia insistentemente⁴¹. En este punto hay que señalar que aunque se mantiene la cláusula de intervención general o cláusula de iniciativa del art. 25.1, su alcance y efectividad se verán muy restringidos en función de lo dispuesto en el nuevo apartado 3 del artículo 7 y del contenido del artículo 86. Sobre los ámbitos en que se recortan las atribuciones de los municipios hay que señalar que todo aquello que estos han venido realizando en materia de educación, atención primaria de la salud y servicios sociales pasa a las Comunidades Autónomas, además de limitarse la iniciativa económica local.

El concepto fundamental para la

definición de las competencias de las Entidades Locales y, por tanto, de la autonomía local es el “coste estándar”; por ello, según la FEMP, dicho coste no puede ser único para cada servicio sino que en su determinación deben contemplarse las variables que determinan que el mismo servicio, aun siendo prestado con la misma eficiencia, su coste sea mayor en unos municipios que en otros; variables como la población (tanto en número, como en la dispersión de los asentamientos o como en la estacionalidad), la orografía, la extensión de los términos municipales... son factores diferenciales que determinan una singular valoración del coste de los servicios que deben ser tenidos en cuenta a la hora de su evaluación (FEMP, 2013).

Las entidades locales menores⁴² y las mancomunidades desaparecen si en un plazo de tres meses no rinden cuentas, lo que supone en el caso de las primeras que el 87,7% de las mismas desaparecerán (Comunidad de Castilla- León, 2013). También prohíbe a las entidades locales crear entes instrumentales o participar en otras entidades, durante el periodo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste y les obliga a disolver las que desarrollen actividades económicas deficitarias.

Respecto a las medidas de racionalización vinculadas a la actividad política, señala los siguientes objetivos: a) establecer un sistema de limitación de las retribuciones máximas que podrán percibir los representantes locales, creando un cuadro comparativo entre el tamaño de la población y las percepciones que recibe un cargo con el rango de Secretario de Estado; b) determinar, asimismo, una escala del número máximo de personal eventual de los Ayuntamientos en función de su tamaño y; c) limitar el número de cargos públicos locales con dedicación exclusiva con el mismo criterio del tamaño,

no permitiendo que ningún miembro de los municipios de menos de 1.000 habitantes la tenga, cuando en realidad son ellos los que más pueden requerirla. Estas restricciones no ayudan precisamente a la calidad democrática de los entes locales.

El que los Presupuestos Generales del Estado (PGE), como señala la Disposición Adicional tercera del anteproyecto, fijen las retribuciones de todos los funcionarios de las Entidades Locales supone una discriminación de los empleados públicos locales respecto del resto de los empleados públicos, ya que serán los únicos, de todas las Administraciones Públicas, a los que los PGE regulen su sueldo completo cada año.

Por último, es importante referirse también a la redefinición que se hace en el anteproyecto del papel de la Intervención municipal y su pretendido fortalecimiento con la atribución de un abanico de nuevas funciones, que a veces, como es el caso del control de oportunidad, exceden de sus competencias de fiscalización. Además les refuerzan las de control interno, aunque quizás en este caso, al ser el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el que debe determinar las normas puede existir una cierta “dependencia” del mismo.

El 26 de junio el Consejo de Estado aprueba, por unanimidad, un informe no vinculante sobre el Anteproyecto de Ley en el que advierte de riesgos de inconstitucionalidad. En especial, plantea dos grandes problemas: la regulación del llamado “coste estándar”, un concepto que según el Consejo de Estado, el Ejecutivo no ha desarrollado bien en el anteproyecto y, sobre todo, el principio de “autonomía local” y la reducción de competencias de los Ayuntamientos. En él también señala que “la garantía institucional de autonomía consagrada en el artículo 140 de la Constitución puede verse cuestionada como

consecuencia del eventual vaciamiento competencial de los municipios y porque sus competencias pasen a una entidad de representación indirecta como es la Diputación Provincial”.

En su opinión, se va a debilitar la autonomía municipal en favor de otras entidades como las Diputaciones, un hecho que califica negativamente porque, recuerda, “son entidades locales de representación indirecta.” Añade que las competencias de las Diputaciones son más bien “funcionales”, porque asisten a los municipios, y no “materiales”, como son las competencias de los Ayuntamientos, que gestionan “intereses y asuntos que afectan al conjunto de la población”, por lo que no encajarían en el nuevo papel que les da el Gobierno.

El Gobierno lejos de considerarlo un varapalo, opina que con algunos pequeños cambios la ley estará lista para su discusión en el Parlamento. Así lo demuestra aprobando la remisión a las Cortes del proyecto de ley en el Consejo de Ministros del 26 de julio.

El fondo del proyecto se mantiene igual, lo único que han realizado son unos pequeños cambios cosméticos: se ha sustituido el concepto de coste estándar, que tanto rechazo ha producido, por el de coste efectivo; lo mismo ocurre con el de competencias impropias que pasan a llamarlas competencias distintas de las propias; las Diputaciones ya no asumen el ejercicio de las competencias sino que ahora coordinan algunos servicios; curiosamente no coordinan todos los servicios obligatorios sino aquellos en los que es posible hacer más negocio (recogida de residuos, limpieza vial, abastecimiento de agua potable, etc.); y se hace referencia a las Comunidades Autónomas, cosa que

no sucedía en el anteproyecto. Lo único novedoso es la introducción de medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios.

Finalmente, el 27 de diciembre es aprobada la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. La ley, que aspiraba a convertirse en una de las de mayor calado del partido en el gobierno (Partido Popular) en esta legislatura, ha sembrado incendios hasta en las comunidades autónomas gobernadas por el partido conservador: dos de ellas, Galicia y Castilla y León, han aprobado reformas urgentes para intentar proteger sus competencias estatutarias sobre sus municipios. En el caso de las comunidades gobernadas por la oposición, como es el caso de Andalucía han recurrido al Tribunal Constitucional, al considerar que 23 artículos de la citada ley son anticonstitucionales. Tras este recurso está previsto que el resto de comunidades donde no gobierna el Partido Popular (Cataluña, Canarias y Asturias) presenten los suyos, también lo harán dos Parlamentos autonómicos donde los populares están en minoría: Extremadura y Navarra. Además, el 28 de marzo, 130 diputados de varios grupos parlamentarios (Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia, Coalición Canaria, Esquerra Republicana de Cataluña, Bloque Nacionalista Galego y Compromís) salvo los del Partido Popular, el Partido Nacionalista Vasco, Convergencia i Unión y algunos miembros del Grupo presentaron en el Tribunal Constitucional un recurso contra la ley racionalización y sostenibilidad de la Administración local, a la que califican como “el mayor ataque a la democracia”.

Análisis comparativo de las reformas

locales de España y Portugal

A pesar de las diferencias entre los dos países sus proyectos de reforma territorial tienen muchas, quizá demasiadas, similitudes. La razón principal es que sus objetivos han sido impuestos por organismos externos (Unión Europea, Fondo Monetario Internacional, Banco Central Europeo) como contrapartida de la ayuda que se les ha dado. Esto se percibe no solo en el contenido de los proyectos sino también en la redacción de los mismos. La redacción en ambos casos no es de mucha calidad, habiendo tenido que realizarse varias modificaciones al encontrarse errores en los textos. La terminología utilizada es similar, los dos documentos están repletos de palabras como: eficiencia, duplicidad, ahorro, sostenibilidad financiera, estabilidad presupuestaria, etc. En cambio, resulta curioso y denota el enfoque utilizado para su elaboración, la ausencia de importantes vocablos, utilizados hasta ahora cuando se hablaba de la administración local, como: subsidiariedad, proximidad, autonomía local, calidad de servicios, cohesión social, cohesión territorial, ciudadanía, etc. Es especialmente significativa la ausencia de cualquier referencia a la Carta de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 ratificada por ambos países, la cual pretende fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones locales, al propugnar que las entidades locales estén investidas de aquellas competencias que permiten una adecuada administración de los intereses propios “a la vez eficaz y próxima al ciudadano”.

Aunque no dudamos que estas medidas, por su importancia, hayan sido meditadas y evaluadas por los gobiernos de los dos países, no se están produciendo con el necesario diálogo, consenso y pacto político que modificaciones de esta transcendencia

precisan. Tampoco ha existido un espacio para la participación de los ciudadanos o de otros actores como ocurrió en España, por ejemplo, con la elaboración del Libro Blanco, que seguramente hubieran podido aportar mucho conocimiento. Y el plazo dado a las Comunidades Autónomas (en España) o a las Asociaciones de Municipios para elaborar sus alegaciones ha sido muy pequeño (15 días).

En los dos países se han pretendido hacer las reformas de forma precipitada, bajo el poderoso influjo de la crisis, a la búsqueda de rendimientos económicos inmediatos. Pero, como señalan los expertos, no es fácil que los cambios de modelo competencial o de la planta municipal, siendo necesarios, ofrezcan esos rendimientos en breve plazo.

Curiosamente, a pesar de que su

objetivo fundamental es la reducción del gasto público y por tanto el déficit público, no se acompaña ninguno de los dos documentos de una memoria económica, memoria que se debía haber elaborado como sustento técnico, argumental y provisorio de los efectos de la puesta en marcha de las medidas que en ellos se indican. Únicamente los ministros responsables cuando presentaron los respectivos proyectos, Relvas en Portugal y Montoro en España, explicaron con unas cifras globales los impactos económicos de sus medidas. Cifras que además han ido modificando con el tiempo.

Respecto a las medidas concretas, en la Tabla 1 podemos apreciar las similitudes entre las propuestas presentadas por los gobiernos de España y Portugal.

Tabla 1.- Reformas Locales en España y Portugal

España	Portugal
Prioridad a la eficiencia	Prioridad a la eficiencia
Eliminación de entidades locales menores	Reducción y eliminación de entidades locales menores (<i>freguesias</i>)
Redefinición de competencias municipales	Redefinición de competencias entre municipios y <i>freguesias</i>
Reducción del número de municipios	Reducción del número de municipios
Prohibición de creación de entes instrumentales	Prohibición de creación de empresas locales
Reducción del número de cargos directivos locales	Reducción del número de cargos directivos locales
Disminución del personal eventual	Reducción del número de empleados públicos locales
Disminución número de concejales	Disminución número de concejales (<i>vereadores</i>)
Limitación de cargos públicos con dedicación exclusiva	Limitación de cargos públicos con dedicación exclusiva
Regulación de retribuciones de alcaldes y concejales	

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

En los dos países existe unanimidad sobre la necesidad de revisar la normativa básica sobre régimen local, dado que el modelo institucional no da respuesta a las necesidades actuales de este nivel de gobierno, pero también se comparte que la forma, el contenido y las razones que la impulsan no son los adecuados.

Tampoco nadie pone en duda la necesidad imperiosa de ajustar el déficit público, cumplir los objetivos de deuda pública y respetar la regla de gasto, pero lo que no se puede extraer son consecuencias desproporcionadas de esas finalidades y articular una reforma estructural con vocación de permanencia en el tiempo (como es la reforma local) únicamente asentada en el cumplimiento estricto de tales objetivos. Los problemas existentes en el ámbito local no tienen nada que ver con el origen y con las manifestaciones de la actual crisis económica, son más trascendentes y atemporales que la coyuntura económica presente y su modificación, en opinión de muchos expertos, tampoco contribuirá, en lo más mínimo, a la superación de la crisis, pues estamos ante fenómenos independientes.

Se deben hacer reformas, de eso no hay duda, pero las que se hagan deben tener en cuenta los problemas políticos, de identidad, de reequilibrio territorial, organizativos, financieros y económicos, en fin, la multidimensionalidad de la cuestión. Sin embargo, estas no deben entrar nunca en colisión frontal con las políticas de cohesión social y territorial europeas, ni con la Carta Europea de Autonomía Local. La Carta Europea de Autonomía Local constituye un tratado internacional, suscrito tanto por España como por Portugal, que al margen de los dictados del soft law, ensalza el principio

de autonomía local como el pilar esencial de ineludible atención normativa, sobre el que debe construirse el régimen local, al igual que reconocen las Constituciones de ambos Estados, como Elemento Fundamental de sendos ordenamientos jurídicos.

También hay que considerar algunos riesgos que se corren si los modelos locales se “reforman” de manera precipitada y/o sesgada. Uno consistiría en tratar de diagnosticar y dar soluciones a las competencias locales sin considerar las de otros niveles de Administración, por ejemplo en España las Comunidades Autónomas. Otro resultaría de abordar una reforma en profundidad, un cambio de modelo, bajo el poderoso influjo de la crisis, a la búsqueda de rendimientos económicos inmediatos. Estos rendimientos económicos no están suficientemente claros, y tampoco queda claro que se vayan a producir con la rapidez que los dos gobiernos esperan. Sería por tanto muy negativo sacrificar elementos esenciales de la autonomía local en aras de resultados inmediatos, que se pueden y deben obtener con otro tipo de reformas.

Bajo la óptica de los grandes desequilibrios del territorio español y portugués, parece quimérica la pretensión de reformar el mapa local para ahorrar costes. En los municipios despoblados y envejecidos del interior de estos dos países ni se gasta nada ni hay nada que gastar. La organización del territorio aparece enhebrada a las exigencias de la ordenación territorial, que imponen sin duda la necesidad de programas de inversiones locales para acercar el estado de bienestar a la realidad del mundo rural.

Aunque hará falta que pase un tiempo para evaluar las reformas planteadas parece que los resultados económicos pueden no ser los esperados y en cambio sí pueden existir muchos resultados negativos para la calidad

de vida de los ciudadanos y para la conservación del territorio. De estos dos temas, a pesar de su importancia, no se hace ninguna referencia en los dos textos de reforma. Las personas y sus vidas no parecen tener ningún valor para los gobiernos de Portugal y España, cuando debían ser el eje fundamental de cualquier proyecto de cambio sobre todo en la difícil situación que, debido a la crisis económica, están sufriendo una mayoría importante de los ciudadanos de ambos países. Los ciudadanos, por tanto, son los grandes perdedores de estas reformas, ya que tendrán servicios más caros y menos eficientes

En cambio lo que se percibe claramente en los textos es que con estas medidas se va a producir la eliminación de unos principios fundamentales y muy arraigados en la sociedad, como son los de subsidiaridad, proximidad y autonomía, se van a dismantlar o privatizar muchos servicios y, se va a recentralizar el poder, pasando este a manos de los Ministerios de Hacienda de ambos países.

Parece, en consecuencia, que las reformas enunciadas responden en el fondo más a cuestiones ideológicas que al deseo de racionalizar o modernizar los gobiernos locales.

Referencias

ALMEIDA CERRECEDA, M. Portugal: el debate sobre la reforma de la administración local. In: COSCULLUELA, L. et al. *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Civitas, Madrid. 2012. p. 415-445.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA FREGUESIAS (ANFRE). Disponible en :<<http://www.anafre.pt>>. Acceso: 21 abril 2013.

COSTA GONÇALVES, P y MONIZ, A.R. Local Government in Portugal. In: MORENO

MOLINA, A.M. (coord.). *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid: INAP. 2011. p. 483-511.

DE OLIVEIRA, A.C. Debate sobre a reforma da administração local em Portugal: um breve contributo. *Direito Regional e Local* nº 16, 2011.

DOCUMENTO VERDE DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL. *Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política (DVRAL)*. 2011. Disponible en:<<http://www.portugal.gov.pt>>. Acceso: 15 abril 2013.

EMBED, A. Informe General sobre el gobierno local en 2011. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*, p. 11-36, 2012.

--- *Crisis económica y reforma local*. Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011, p. 443- 469, 2012a.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). *Alegaciones de la FEMP al anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local*, 2013.

FLORES, O. y PINEDA, C. Incidencia de las reformas territoriales sobre la calidad de vida de los ciudadanos: análisis comparado de las anunciadas medidas de reforma local en Portugal y España. *Revista Gestão e Secretariado*, v. 4, n. 1, p. 23-55, 2013.

FEDERACIÓN REGIONAL DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS CASTILLA LEÓN (FRMP). *Alegaciones de la FRMP al anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local*.

2013.

JORNAL DE NOTÍCIAS, 12 de enero de 2012. Disponible en: www.jn.pt Acceso: 25 enero 2012.

JUNTA DE ANDALUCÍA. *Informe de la vicepresidencia de la junta de Andalucía sobre el anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. 2013.

LAPUENTE, V. y HERRMANN, R. El buen gobierno local en perspectiva comparada. *Revista Democracia y Gobierno Local* nº 20, p. 34-37, 2013.

MARCOU, G. y WOLLMANN, H. *Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*, p. 196-234, 2008. Disponible en: www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold.../05_europe_es.pdf. Acceso el 30 abril 2013.

MELO ALEXANDRINO, J. *Contexto e sentido da reforma do poder local*. Curso pós-graduado sobre Direito da Interioridade, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa en colaboración con el Ayuntamiento de Bragança, 2011.

MERINO, V. y RIVERO, R. Nuevos enfoques en el sistema competencial local. *Revista de Estudios Locales (CUNAL)* nº 152, p. 8-22. 2012.

REBOLLO, M. La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios. In: COSCULLUELA, L. et al. *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*. Madrid: Civitas, 2012, p. 195-225.

RIESGO, J. Apuntes al borrador del

anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la administración local. *Revista de Estudios Locales (CUNAL)* Nº 153, p.16-30, 2012.

RODRIGUEZ, J.M. Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes. *Política y Sociedad*, 2010, v. 47, n. 3, p. 67-91, 2010.

VELASCO, F. Sobre el anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y por lo tanto arbitraria. *BOLETÍN IDL-UAM* n. 44, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, 2013. Disponible en: [http:// www.idluam.org](http://www.idluam.org) Acceso: 22 abril 2013.

XUNTA DE GALICIA. *Alegaciones de la Xunta de Galicia al anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local*, 2013.

NOTAS

1. Una versión reducida de este artículo fue presentada como comunicación en el II Congreso Internacional en Gobernanza y Asuntos Públicos, Madrid, 3 al 5 de julio y posteriormente publicado en Actas del Congreso.
2. España es un país que, como el resto de los del sur de Europa, nunca ha tenido una política sistemática de reducción del número de municipios (Rodríguez, 2010:71 2010:71 2010:71 2010:71).
3. El análisis giraba en torno a tres grandes ejes. En primer lugar las competencias, en segundo los niveles intermedios de gobierno y por último, la organización y funcionamiento.
4. Después de varios meses en los que se celebraron multitud de reuniones, jornadas,

seminarios, etc. e incluso se abrió un apartado especial en la página web del ministerio para que los ciudadanos pudieran presentar sus propuestas, no se pudo reformar la Ley de Bases por la negativa del Partido Popular, en esos momentos en la oposición.

5. De conformidad con la Constitución Portuguesa las regiones estaban llamadas a sustituir a los distritos. En la medida en que éstas no han sido efectivamente creadas, continúan existiendo los distritos, aunque estos son meras circunscripciones de la Administración Central del Estado (Almeida, 2012).

6. El día 5 de septiembre de 2013, unos días antes de las elecciones autárquicas que se celebraron el 28 de septiembre, los jueces del Tribunal Constitucional dieron luz verde a las candidaturas de los Presidentes con tres o más mandatos siempre y cuando cambiasen de Cámara Municipal. Los jueces del Constitucional entendieron que la limitación era territorial y criticaron a los diputados porque no legislaron con “particular claridad” al respecto. Los casos más conocidos Fernando Seara, que dejaba Sintra para presentarse en Lisboa y Luis Filipe Menezes, que quería pasar de la Cámara Municipal de Vila Nova de Gaia a la de Oporto, ambos del PSD, perdieron las elecciones.

7. Embid (2012a: 449) considera poco adecuado vincular la reforma del régimen local con la crisis económica y postular esta modificación como una de las formas de reacción contra dicha crisis. Cree que esto es, sin paliativos, un error, puesto que, por un lado, los problemas que existen en el régimen local son independientes de la crisis económica y, sobre todo, la modificación del mismo tiene que ser pensable y operativa para una situación de “no-crisis” como la que, inevitablemente, se producirá algún día.

8. Según el artículo 5 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, esta tiene como competencia específica, es decir que es la única que puede legislar y adoptar actos vinculantes, la coordinación de las políticas económicas.

9. La dificultad de articular y delimitar las competencias es mayor en el marco de los Estados compuestos como es el caso español, en el que además no existe una legislación constitucional sobre la autonomía local, lo que sería deseable en aras de su protección, concibiéndose como un derecho de configuración legal lo que ha llevado a su interiorización en el ámbito autonómico junto a su dispersión en la legislación sectorial.

10. Este dato es muy útil para comparar el bienestar de los habitantes de distintos países, ya que representa el valor de los bienes y servicios producidos por cada uno de ellos.

11. El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador del desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.

12. La creación de autonomías regionales ha sido desfavorable a las competencias municipales, a pesar de que se hayan adoptado medidas correctivas o que se debata su adopción (revisión constitucional de 2001 en Italia y reformas sucesivas en el primer caso, los “pactos locales de autonomía” en España en el segundo) (Marcou y Wollmann, 2008, 2008, 2008).

13. Sobre Portugal vid. P. Costa Gonçalves y A.R. Moniz, “Local Government in Portugal”.

14. El socialista José Sócrates gana las elecciones de 2005 con mayoría absoluta, volviendo a vencer en 2009 aunque en este caso sin mayoría. Al no conseguir el apoyo de ninguno de los partidos con representación parlamentaria forma un gobierno de minoría.

15. Para el profesor Menezes Cordero el acuerdo debería haber sido negociado por una “gran coalición” y no por un primer ministro en funciones. También para el profesor Jorge Miranda es asombroso que un documento de

tanta importancia para Portugal fuera firmado por un primer ministro en funciones y que no fuera publicado en el Diário da Republica.

16. El texto del Memorando de Entendimiento está accesible en <<https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000046743> />.

17. El artículo 236 de la Constitución Portuguesa establece la tipología de las entidades locales, señalando que, en el continente, éstas son las freguesias, los municipios y las regiones administrativas. Mientras que, en las regiones autónomas de Azores y Madeira, éstas son las freguesias y los municipios.

18. En opinión de Almeida (2012: 432) no parece acertado enjuiciar, en abstracto, en términos absolutos, si el número de freguesias, existentes en Portugal, es o no excesivo.

19. Según el profesor Melo Alexandrino en el Programa del nuevo Gobierno salido de las urnas, se habla de dos ejes muy vagos (“proximidad con los ciudadanos y descentralización administrativa”) y de cuatro vectores estratégicos no menos vagos (“la descentralización y la reforma administrativa, la profundización del municipalismo, el refuerzo de las competencias de las asociaciones de municipios, la promoción de la competitividad territorial a través del poder local”).

20. Esto se percibe claramente en las intervenciones hechas por los principales responsables políticos de la reforma (ejemplo de ello es el discurso del Ministro-Adjunto y de los Asuntos Parlamentarios el 31 de Agosto de 2011 2011,

Accesible en <http://www.psd.pt/archive/doc/discurso_MR_UV_2011_0.pdf>).

21. Creada por la Resolución Nº 64/2010, de 30 de Agosto, que fue más tarde objeto de prórroga, por la Resolución Nº 39/2011, de 22 de Septiembre.

22. La media de freguesias por municipio es de menos de 14 , contando la mayor parte de los municipios (159) entre 2 y 10 o entre 11 y 20 (85), y que tan sólo 11 tienen 50 o más (De Oliveira,

2011:8 2011:82011:8).

23. Cerca de un tercio (20,5%) de los municipios del Continente (57 de 278) presentaron dentro del plazo sus propuestas de fusión de freguesias, veinte no cumplieron y 153 optaron por no pronunciarse.

24. Sobre la posición de ANAFRE, cfr. Reforma da Administração Local, accesible en <http://www.anafre.pt/noticias/imagens/Reforma%20 da%20 Administracao%20 Local_ANAFRE.pdf>.

25. La asignación económica de todas las juntas de freguesia sólo supone el 0,098% del Presupuesto General del Estado.

26. El secretario de Estado de Administración Interna explicó, el 2 de agosto, en rueda de prensa que las próximas elecciones municipales iban a tener un mayor coste que las anteriores elecciones (más de 3 millones de euros), debido al nuevo mapa territorial surgido de la reforma que obliga a la reforma del sistema informático

27. La EARATA está compuesta por los secretarios de Estado de Administración Local y Reforma Administrativa, de Administración Interna, de Administración Patrimonial y Equipamientos del Ministerio de Justicia, Adjunto del Ministro Adjunto y de Asuntos Parlamentarios y de Ambiente y Ordenación del Territorio. También hay dirigentes de la Dirección General de Administración Interna, del Instituto de Registros y Notariado, Instituto de Gestión Financiera y Equipamientos de la Justicia, Instituto Nacional de Estadística, Agencia para la Modernización Administrativa, Dirección General de los Gobiernos Locales y de la Dirección General del Territorio.

28. Los cambios más importantes se producen en la zona Centro.

29. Para Melo Alexandrino (2011) no se entiende que se siga defendiendo que el número de concejales se defina “con base en el número de electores,” y no, como debía ser, basándose en el número de habitantes. En su opinión, este podía ser el momento adecuado para solucionar el grave problema del derecho local que es la

indebida superposición de los conceptos de colegio electoral y de comunidad de residentes.

30. En el artículo 42 de la ley 75/2013 se especifica el número y la composición de los gabinetes de apoyo fijando como criterio el número de habitantes.

31. Un ejemplo claro de ello se percibe en la repetición de determinados términos en el texto: estabilidad presupuestaria se utiliza cuarenta veces (veinte en la exposición de motivos) y sostenibilidad financiera, treinta y dos veces.

32. Aunque lo cierto es que el peso del gasto municipal en el PIB español sigue siendo más o menos el mismo que en 1981 y que la deuda de los Ayuntamientos es una parte muy pequeña (alrededor del 3%) de toda la deuda pública, y eso teniendo en cuenta que la generada por el Ayuntamiento de Madrid (7.429,6 millones de euros a finales de 2012) representa el 21% de la de todos los Ayuntamientos españoles.

33. Para Rebollo (2012:214) es infundado y hasta frívolo culpar a los pequeños municipios de generar el déficit público o pensar que se reducirá gracias a su supresión.

34. El informe del IEF ofrece algunas conclusiones numéricas contrarias a esa propia hipótesis. Por ejemplo, señala que los municipios pequeños de Extremadura (de menos de 5.000 habitantes) gastan menos dinero per cápita en servicios obligatorios comunes que los grandes municipios (más de 50.000 50.000 50.000 habitantes) de Cataluña. Este tipo de resultados se da también en relación con otras Comunidades Autónomas.

35. No se hace en ningún momento referencia a la calidad de los servicios públicos.

36. Curiosamente la mayor parte de la cartera de servicios de las diputaciones provinciales se podría encuadrar en esa noción.

37. A diferencia de lo que ocurre con los municipios la evaluación de los servicios prestados por las Diputaciones no tiene consecuencias de ningún tipo. Este aspecto demuestra un ejemplo más del tratamiento desigual y discriminatorio que este anteproyecto da a municipios y provincias. En

efecto, a pesar de que los primeros disponen de una autonomía constitucional reforzada por su legitimidad democrática directa, son siempre puestos bajo sospecha de que el mal manejo de los servicios públicos y el despilfarro de medios económicos se produce en este nivel de gobierno, mientras que las diputaciones provinciales son consideradas (implícitamente) como entes públicos dotados de legitimidad en la eficiencia y que no tienen patologías en la prestación de sus servicios ni despilfarro en el uso de los medios económico-financieros.

38. Cualquiera que conozca mínimamente la estructura y el funcionamiento actual de las diputaciones provinciales sabe a ciencia cierta que tales instituciones son incapaces absolutamente de asumir los restos de prestación de servicios que se les pretenden atribuir en los años venideros. (Junta de Andalucía, 2013: 56).

39. Sobre la existencia de duplicidades en la prestación de servicios no se tienen datos rigurosos para toda España, pero allí donde se han estudiado en serio resulta que los Ayuntamientos son los menos responsables de ello.

40. Paradójicamente, tras la entrada en vigencia de la norma se ha producido en lugar de la clarificación pretendida una confusión sobre cuáles son las competencias locales, debido a que las Comunidades Autónomas habrían asumido previamente el régimen competencial (y hasta su desarrollo normativo) y el Estado carecería de título para rediseñarlo.

41. Con la misma senda reformista que orienta la gestión del Gobierno del Partido Popular y con unos objetivos comunes a los de la reforma local: corregir ineficiencias y redundancias competenciales, impulsar una Administración moderna, transparente y ágil, así como lograr un sector público libre de solapamientos, duplicidades y gastos innecesarios, el 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros aprobó

un Acuerdo por el que se creó una Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Esta Comisión presentó el 21 de junio de 2013 un informe con sus propuestas de reforma.

42. Es importante señalar la excesiva dispersión de

los preceptos que regulan esta materia en el actual anteproyecto: el artículo 45 , la Disposición Adicional Séptima y las Disposiciones Transitorias Tercera y Quinta (Xunta de Galicia, 2013).