

IMPACTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL SOBRE LA “CARTERA DE SERVICIOS” , LA ORGANIZACIÓN Y EL EMPLEO PÚBLICO DE LOS ENTES LOCALES (AFECTACIÓN A LAS PLANTILLAS)

Rafael Jiménez Asensio

Socio-director de Estudi.Con
Catedrático de universidad (acreditado)
estudiconsultoria@gmail.com
www.estudiconsultoria.com

1. Introducción: Las primeras medidas de "ajuste institucional". La propuesta de reforma del Gobierno local	1
2. Impacto de la reforma del Gobierno local sobre la organización y los recursos humanos de los ayuntamientos	10
2.1. Impacto sobre la cartera de servicios locales. Un aspecto clave: la situación económico-financiera del ayuntamiento.....	10
2.2. Impacto sobre la organización y los recursos humanos de los ayuntamientos.....	11
2.2.1. Evaluación negativa de los servicios mínimos obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes y asunción, en su caso, de la competencia por parte de las diputaciones provinciales	12
2.2.2. Evaluación negativa de servicios públicos complementarios o actividades económicas de aquellos municipios que tengan una situación económico-financiera en los términos antes expuestos.....	13
2.2.3. Evaluación negativa de servicios públicos obligatorios.....	14
2.2.4 Evaluación negativa de los servicios mínimos obligatorios prestados por mancomunidades y asunción de la competencia por parte de las diputaciones provinciales.....	14
2.2.5. Medidas de reordenación del sector público instrumental local: su impacto sobre la organización y los recursos humanos.....	14

1. Introducción: Las primeras medidas de "ajuste institucional". La propuesta de reforma del Gobierno local

Aunque realmente los Gobiernos locales en el conjunto del Estado ofrecen un porcentaje de deuda pública sobre el total de menos del 5 por ciento (del cual más de la mitad la tiene el municipio de Madrid) y su contribución al déficit público es, asimismo, muy escasa, lo cierto es que buena parte de las primeras medidas de ajuste financiero y de ajuste institucional han tomado como referencia al nivel local de Gobierno.

Esta política de ajuste institucional y financiero sobre los entes locales ha venido facilitada por dos datos principalmente: a) por un lado, se quería, al parecer, "dar señales" de que la política de ajuste institucional (o de reformas estructurales territoriales) iba en serio, y, ante las dificultades que ofrece un "ajuste territorial" aplicado sobre el nivel autonómico, se ha puesto el foco de atención sobre el eslabón más débil (los Gobiernos locales), porque además -de acuerdo con la interpretación expansiva que ha llevado a cabo la jurisprudencia constitucional- el Estado dispone de un título competencial (el artículo 149.1.18 CE) que le permite intervenir legislativamente en ese ámbito de manera mucho más fácil que sobre los niveles autonómicos (que disponen de garantía constitucional y estatutaria); y b) por otro, debido a la existencia de una situación objetiva del mapa local insostenible, ya que existen 8.116 municipios, más de 1.000 mancomunidades,

comarcas, 38 provincias de régimen común (con unas diputaciones provinciales cuestionadas), así como otros tipos de entidades locales (áreas metropolitanas, consorcios, entidades locales menores, etc.). En Cataluña el mapa municipal ofrece también un escenario fragmentado en más de 900 ayuntamientos, aparte de otras entidades locales de distinto signo (diputaciones provinciales, comarcas, mancomunidades, consorcios y un área metropolitana).

Aunque con precedentes en el Plan Nacional de Reformas aprobado por el Gobierno central a finales de abril de 2012 y presentado a la Comisión Europea, la reforma del Gobierno local arranca formalmente a partir del informe que se presenta al Consejo de Ministros de 13 de julio de 2012, que tiene por objeto el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El origen de este Anteproyecto se encuentra en una Comisión Interadministrativa que finalizó su trabajo mediante la presentación de un documento fechado el 25 de mayo de 2012. Este Anteproyecto llevaba a cabo una profunda reforma de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (que afectaba a los equilibrios institucionales básicos por lo que se refiere al nivel local de Gobierno), regulando, entre otras cosas, un nuevo sistema de competencias locales y estableciendo un reajuste competencial de los servicios mínimos obligatorios en función de los resultados de una evaluación de tales servicios. Asimismo, modificaba puntualmente algunas previsiones de la Ley de Haciendas Locales y, en fin, establecía un conjunto de nuevas reglas básicas en materia local, que se desplegaban sobre seis grandes ejes:

- Un nuevo sistema de competencias locales y una nueva regulación de las actividades económicas. Un reajuste de las competencias locales según Administraciones locales (con el consiguiente reforzamiento de las diputaciones).
- Un redimensionamiento de las entidades instrumentales locales.
- La evaluación de todos los servicios locales de ayuntamientos y mancomunidades (no de las diputaciones provinciales).
- Un nuevo marco regulador de la figura del consorcio local.
- La supresión de los entes locales menores.
- La recuperación de la figura de los funcionarios con habilitación de carácter "nacional", reforzando notablemente el papel de los interventores locales como una suerte de agentes del Ministerio de Hacienda en los municipios.

Esta propuesta de reforma fue objeto de una fuerte contestación política desde diferentes ángulos territoriales e institucionales, principalmente por alguna de las medidas que se incorporaban en el conjunto del paquete de reformas locales anunciadas en su día (reducción del número de concejales, baremo de retribuciones de los representantes locales, supresión de entes locales menores, etc.), lo que supuso que, a principios de agosto, se aparcara su tramitación, con el objeto de abrir un proceso de negociación con la FEMP y mejorar su contenido.

Pero realmente es oportuno subrayar que este aparcamiento de la tramitación de tan importante reforma es temporal. Sin duda en ese "aplazamiento" de la tramitación ha influido el cambio de presidencia de la FEMP (que solicitó tiempo para negociar su contenido), pero sobre todo han pesado sobremanera la convocatoria anticipada de tres comicios autonómicos (Euskadi y Galicia, el 21 de octubre, y Cataluña el 25 de noviembre). Se trata, en efecto, de un paréntesis que en breve plazo se cerrará (el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas ha declarado a finales de octubre que "en pocas semanas se aprobará como proyecto de ley"), puesto que el Gobierno central ya presentó a principios de agosto a la Comisión Europea el Plan Presupuestario para los ejercicios 2013 y 2014, y en el citado Plan se cuantifica cuál va a ser el ahorro como consecuencia del ajuste institucional derivado de la reforma local (más de 9.000 M€ en esos dos años). Asimismo, en el Documento aprobado el 27 de septiembre en el Consejo de Ministros (titulado "Estrategia Española de Política Económica: reformas estructurales para el próximo semestre") se recogen dentro de las reformas estructurales del sector público ("Adelgazamiento de estructuras administrativas") una serie de medidas de ajuste institucional que tienen que ver con los Gobiernos locales. Y estas medidas, resumidamente, son las siguientes:

- Aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, para delimitar las competencias municipales, evitar duplicidades y suprimir estructuras

administrativas redundantes (entidades locales menores y mancomunidades). Se estima un ahorro de 3.500 M€ en 2013 (cuarto trimestre de 2012). Esta estimación cabe considerar que no se cumplirá, pues en el mejor de los casos la citada ley estará aprobada dentro del primer semestre de 2013.

- Reducción del número de concejales con la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral (cuarto trimestre de 2012). Tampoco tiene visos de cumplirse.
- Homologación del sueldo de los alcaldes, estableciendo un baremo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (cuarto trimestre de 2012). Tan solo se cumplirá si se incorpora en los Presupuestos Generales del Estado para 2013. En el proyecto actual en tramitación ante las Cortes Generales no se ha incorporado.

Con independencia de que la calendarización de tales propuestas es, como ya se ha dicho, en exceso optimista (teniendo en cuenta que, cuando esto se escribe a finales de noviembre, no se han aprobado ninguno de los dos proyectos de Ley por el Consejo de Ministros, y el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 nada dice en relación con el citado baremo), lo cierto es que tal reforma local está recogida expresamente en la "agenda institucional" que el Gobierno ha entregado a la Comisión Europea. Por consiguiente, no cabe dudar ni un momento de que tal reforma seguirá adelante, por lo que la podemos considerar como inevitable. Otra cosa será el alcance definitivo que la misma tenga y cuál sea su contenido exacto, siempre sujeto a negociaciones políticas puntuales que pueden cambiar algo sus previsiones.

Efectivamente, a partir de la celebración de las elecciones catalanas (25 noviembre de 2012) todo apunta que este anteproyecto de Ley será tramitado de forma inmediata: primero será sometido a informe de la Comisión Nacional de Administración Local y luego aprobado definitivamente en Consejo de Ministros como proyecto de Ley, para ser tramitado ulteriormente en las Cortes Generales por procedimiento de urgencia (al parecer, según se ha dicho por el Ministerio, se tramitaría primero ante el Senado y después iría al Congreso de los Diputados). La última versión del anteproyecto (14 de noviembre de 2012) ha incorporado además algunos cambios sustanciales muy recientes en relación con el que fue informado en el Consejo de Ministros el 13 de julio de 2012. En cualquier caso, el nuevo texto del anteproyecto mantiene intacta la columna vertebral del modelo inicialmente diseñado, si bien -como decía- ha introducido importantes cambios (presumiblemente en una labor de aproximación entre Gobierno y FEMP), aunque también incorpora algunas incógnitas en cuanto a su alcance efectivo. Veámoslo de forma muy sucinta.

En efecto, en las últimas versiones del anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local elaborado por el Ministerio se vuelven a reiterar los objetivos centrales de la reforma (clarificar las competencias locales, racionalizar la estructura organizativa y el sector público instrumental local y reforzar la figura del interventor con la finalidad de ejercer un control financiero más intenso), pero a su vez se contienen los siguientes elementos estructurales sobre la reforma local que se pretende impulsar:

- Se suprimen las "actividades complementarias" (esto es, las competencias "impropias") de los municipios, lo que, en principio, deja al descubierto algunos de los servicios típicos que hoy en día prestan los municipios (tales como promoción económica, empleo, vivienda, escuelas de música, guarderías, etc.).
- No obstante, se admite que excepcionalmente los ayuntamientos podrán seguir ejerciendo tales competencias impropias y las actividades económicas que desarrollen los municipios siempre que no se pongan en riesgo las competencias propias y se garantice la sostenibilidad económica de aquellas, así como se respeten los requerimientos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- El Gobierno del Estado, por un real decreto, establecerá los estándares de calidad para todos los servicios mínimos obligatorios municipales. Tales estándares servirán de base para fijar los recursos financieros asignados a cada entidad local, determinando asimismo la periodicidad y el procedimiento de evaluación de los mismos. Se trata, sin duda, de un "comodín" (o de una "habilitación en blanco") en manos del Gobierno central, por los importantes efectos que se anudan a tales evaluaciones. Es ciertamente, muy dudoso que las competencias básicas del Estado en esta materia puedan alargarse hasta tal extremo,

esto es, que por medio de una disposición de naturaleza reglamentaria se establezcan unos estándares que, en última instancia, afecten a las competencias propias (y, por tanto, a la garantía institucional) del municipio.

- Y es, en efecto, esta evaluación de los servicios mínimos obligatorios que afecta a los municipios de menos de 20.000 habitantes la realmente importante, ya que, en caso de no alcanzar los citados ayuntamientos tales estándares que se fijan por el Gobierno central en los servicios mínimos obligatorios recogidos en la Ley (limpieza viaria, abastecimiento de agua potable y depuración de aguas residuales, recogida y tratamiento de residuos, etc.), se prevé que el inicio de un procedimiento que puede terminar en la asunción de tales servicios por las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares.
- Para ello, no obstante (y aquí viene uno de los cambios sustantivos en relación con el anteproyecto de ley de julio), se exige superar un alambicado proceso de toma de decisiones a través de la adopción del acuerdo de asunción de la titularidad de las competencias para la prestación común y obligatoria de los servicios por dos terceras partes de los diputados provinciales y con autorización incluso de la comunidad autónoma.
- Por tanto, tras una evaluación negativa de alguno o algunos de los servicios mínimos obligatorios se requiere para que la diputación asuma la competencia como propia (sin reversibilidad alguna) que lo apoye una mayoría reforzada de los diputados provinciales (2/3), así como -algo insólito desde el punto de vista de la autonomía local- que lo apruebe la Comunidad Autónoma. Por tanto, tan solo en aquellos casos en que se produzca una mayoría cualificada tan relevante el ayuntamiento vería desapoderadas sus competencias en la materia y estas pasarían al nivel provincial de gobierno. Ni que decir tiene que tal procedimiento es de muy difícil tránsito, lo que puede convertir este proceso abierto de “reordenación competencial” en un camino a ninguna parte.
- En cualquier caso, junto a ese principio de mayoría reforzada, el anteproyecto recoge una suerte de “principio dispositivo” para que las diputaciones asuman las competencias de los ayuntamientos en la prestación de determinados servicios mínimos obligatorios que no hayan alcanzado los estándares de evaluación. En efecto, en el caso de que un ayuntamiento demande voluntariamente la asunción de ese servicio por la diputación se requiere tan solo que esa asunción sea asumida por mayoría simple de la diputación y previo informe de la Comunidad Autónoma. Este procedimiento es más sencillo y sí que puede dar lugar a la creación de la prestación común de servicios por parte de las diputaciones en diferentes ayuntamientos.
- En realidad, todo este proceso se construye a partir de la asunción de las competencias y de la creación de un servicio común por las diputaciones provinciales (cabildos o consejos insulares) que prestará los citados servicios a nivel provincial o infraprovincial (delegando en comarcas, por ejemplo) por medio de las formas de gestión que mejor garanticen el cumplimiento de los principios de eficiencia y de sostenibilidad.
- Esta creación de unos servicios comunes y obligatorios de titularidad provincial (y, por tanto, extraídos de las competencias propias de los ayuntamientos) se justifica en razón de la naturaleza de los servicios, la población, la sostenibilidad financiera o a la ineficiencia en atención a las economías de escala (este último aspecto incorporado en las últimas versiones del anteproyecto). Pero, en verdad, lo que se pretende sobre todo es que “con carácter preferente” esa prestación común y obligatoria se despliegue sobre los siguientes servicios:
 - Residuos sólidos urbanos.
 - Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
 - Infraestructura viaria.
 - Asistencia social primaria.
 - Protección civil, prevención y extinción de incendios.
 - Transporte colectivo de viajeros.

- Instalaciones culturales y deportivas.
- Obviamente, como se puede observar con facilidad, algunos de estos servicios obligatorios no son de competencia (por tramo de población) de los municipios de menos de 20.000 habitantes, aunque ciertamente muchos de ellos sí que prestan tales servicios por demanda de los propios ciudadanos, habiéndose incorporado ya a la cartera de servicios de estos ayuntamientos. Pero en estos ayuntamientos de más de 20.000 habitantes las soluciones que depara el anteproyecto en el caso de evaluación negativa de sus servicios son, tal como se verá, mucho menos incisivas.
- Un aspecto muy importante a nuestros efectos es realmente qué ocurrirá en el caso de que un ayuntamiento de menos de 20.000 habitantes “pierda” la competencia propia de gestionar tales servicios mínimos obligatorios a favor de las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares (también, en su caso, de las diputaciones forales o de las comunidades autónomas uniprovinciales). Estos efectos son de distinto signo y alcance:
 - El primero es que el responsable de la gestión de tales servicios deja de ser el ayuntamiento, por lo que la rendición de cuentas ante los ciudadanos debería ser de las diputaciones. Pero, dado el sistema de elección indirecta de las diputaciones, la relación entre este tipo de instituciones y los ciudadanos es sencillamente inexistente. Un déficit democrático de primera magnitud.
 - El segundo tiene que ver también con ese “vaciado competencial” de los ayuntamientos, pues de inmediato se plantea el problema de para qué se necesita una estructura política (alcalde y concejales) si los servicios más básicos son asumidos por una instancia local diferente. Sin duda, estas soluciones (que serán de geometría variable) darán lugar a la reproducción del viejo esquema decimonónico entre “municipios completos” y “municipios incompletos”, pero no cabe duda que estos últimos pueden estar en la antesala de su futura desaparición o integración en estructuras políticas locales distintas.
 - Particularmente importante es, en tercer lugar, el necesario traspaso de los medios materiales y personales del municipio a la diputación provincial. Un aspecto nada menor, puesto que el anteproyecto establece que “se acordarán” tales traspasos entre la institución provincial y los ayuntamientos concernidos. Ello implica constituir “comisiones mixtas de traspasos”, lo que implicará un esfuerzo de gestión, económico y técnico de notable complejidad (¿se ha pensado realmente en si este proceso ahorrará o encarecerá costes en su ejecución?).
 - La complejidad del proceso de traspaso se muestra, sin duda, en todo lo que afecta al personal y, asimismo, a las instalaciones materiales. En efecto, la “pérdida” de la competencia por parte de los ayuntamientos supone no solo pérdida de recursos financieros asignados a la misma, sino también el traspaso del personal y de los medios materiales de los ayuntamientos a las diputaciones. Ya se puede intuir la complejidad inherente de tales traspasos y, por lo que ahora importa, de los relativos al personal (diferencias de condiciones de trabajo, retributivas, etc.). Con la finalidad de paliar estas últimas dificultades el anteproyecto prevé que en el acuerdo de traspaso se “incluirá un plan de redimensionamiento para adecuar las estructuras organizativas, laborales e inmobiliarias y de recursos resultantes de la nueva situación, previendo medidas de movilidad geográfica y funcional” .
 - De tales previsiones, por lo que respecta al personal, bien se pueden colegir lo siguiente:
 - El plan de redimensionamiento no es otra cosa que una reducción de efectivos vehiculada a través de un plan específico.
 - Obviamente ese reajuste de efectivos solo se proyecta sobre el personal laboral.
 - No queda claro, por tanto, qué administración (la municipal o la provincial) es la que tiene que iniciar el procedimiento de despidos colectivos o llevar a cabo, en su caso, los despidos por causas objetivas.

- Al personal funcionario no le alcanzaría, por tanto, ninguna medida de este tipo, esto es, las propias de los “despidos colectivos u objetivos” (puesto que se habla solo de “laborales”).
 - No obstante, y esto sí que es aplicable a funcionarios como a personal laboral, se deben prever asimismo medidas de movilidad geográfica y funcional, en su caso, dado que este personal pasará a prestar servicios a las diputaciones y, por consiguiente, deja de estar vinculado a los ayuntamientos.
 - El personal funcionario sería declarado en situación administrativa de servicios en otras administraciones públicas como consecuencia del citado traspaso de servicios, manteniendo un derecho de retorno a la administración de origen (aunque el EBEP solo está pensando en transferencias a las Comunidades Autónomas).
- Pero, al negociarse en comisión mixta tales procesos de traspasos estos pueden acabar en acuerdo o en desacuerdo. En este último caso, se establece una fórmula un tanto indeterminada: “a falta de acuerdo, la Comunidad establecerá lo procedente, previo informe del órgano de colaboración entre Comunidad Autónoma y Entidades Locales” . En fin, una auténtica madeja de complicaciones formales para “reordenar un sistema competencial” mediante una combinación compleja de mayorías reforzadas, principio dispositivo e hipotéticas autorizaciones (o vetos) de la Comunidad Autónoma. Un diseño institucional que conducirá con toda probabilidad a la pura ineficiencia del modelo.
- Nada se dice, en cambio, sobre qué sucede en los casos en que no se alcanzan los estándares de calidad en el municipio y, asimismo, no se obtiene la mayoría de 2/3 de los diputados provinciales o la comunidad autónoma no da la correspondiente autorización. O, en su caso, no se aprueba por mayoría simple de los diputados provinciales. Da la impresión de que este modelo está todavía muy verde en lo que al diseño final respecta.
- En el anteproyecto de ley de 13 de julio de 2012 "caían" del listado del artículo 25.2 de la Ley de Bases las competencias municipales en materia de sanidad y educación. No obstante, en el borrador de noviembre de 2012 las competencias en materia de educación vuelven a ser un ámbito en el que el legislador sectorial puede atribuir competencias a los municipios. El anteproyecto, para más paradoja, establece que esas materias (también la educación) podrán ser delegadas por las comunidades autónomas a los municipios de más de 20.000 habitantes, pero acompañadas necesariamente de la correspondiente financiación (todo ello en el marco de una amplia y nueva regulación de la delegación y con determinación de sobre qué ámbitos, entre otros, se puede proyectar).
- El anteproyecto, con la voluntad expresa de evitar duplicidades e integrar lo que denomina las "competencias concurrentes o compartidas" entre comunidad autónoma y municipios de más de 20.000 habitantes, establece un larguísimo listado de ámbitos materiales sobre los cuales las propias comunidades autónomas podrán delegar competencias en esos municipios. El carácter potestativo de esta operación apenas resuelve nada el fondo del problema. La duda que está detrás de tan largo listado de hipotéticas delegaciones (pactado con la FEMP) es si sobre esas materias los ayuntamientos pueden o no asumir competencias propias siempre que así lo prevea la legislación sectorial autonómica o, por el contrario, tales previsiones cierran la atribución de tales materias como competencias propias municipales. El problema no es baladí, puesto que depende cuál sea la lectura algunos Estatutos de Autonomía (de segunda generación) quedarían sin aplicación cuando prevén que los ayuntamientos puedan asumir competencias sobre esos ámbito y se devaluaría en exceso la autonomía municipal, que debe estar basada en el ejercicio de competencias propias y no de competencias delegadas (que son de otro nivel de gobierno).
- Se refuerzan asimismo las competencias de las diputaciones provinciales mediante una nueva redacción del artículo 36.2 de la Ley de Bases de Régimen Local; es decir, además de las competencias de prestación común y obligatoria de los servicios mínimos que

asuman las diputaciones como consecuencia de no alcanzar los respectivos municipios los estándares mínimos de calidad, las diputaciones provinciales siguen ejerciendo las funciones de cooperación y asistencia técnica a los municipios (aunque reformuladas), así como otras competencias de carácter funcional (por ejemplo, en materia de selección y formación de empleados locales). Se mantiene en pie, incluso fortalecido, el Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de carácter municipal (que en el caso de Cataluña debe adecuarse a su configuración autonómica, y en otros casos, como el vasco, no tiene expresión efectiva).

- Cabe, como se ha dicho, que la prestación de los servicios cuyas competencias sean asumidas por las diputaciones provinciales se lleve a cabo a través de un nivel infraprovincial: en este caso es en el que pueden entrar en juego las comarcas (por ejemplo, en el caso de Cataluña). Así, se establece que el ámbito comarcal será "preferentemente" considerado para la prestación común y obligatoria de los servicios mínimos en aquellos supuestos de no alcanzarse los estándares de evaluación correspondientes que fije el Gobierno del Estado. Esta solución institucional puede ser óptima en aquellos casos en que, como en Aragón y Cataluña (de hecho el anteproyecto de 14 de noviembre de 2012 ha incorporado la excepción aragonesa, pero curiosamente no la catalana), la comarca está ya plenamente interiorizada, aunque puede plantear problemas de convivencia serios entre las diputaciones provinciales y las propias comarcas. No obstante, esta fórmula de prestación "comarcal" de los servicios mínimos obligatorios que han sido previamente "provincializados" complica más aun el escenario diseñado, puesto que obliga a llevar a cabo una delegación de esa prestación común y obligatoria de la diputación a favor del ente comarcal, lo que suscita de inmediato problemas con el personal traspasado de los ayuntamientos a las diputaciones, puesto que se debería a su vez poner a disposición de los entes comarcales que presten finalmente el servicio. El acuerdo de delegación deberá prever todo este tipo de complejos supuestos. Más complicaciones a un proceso ya de por sí enormemente sofisticado.
- La regulación del anteproyecto también modifica, en términos no exentos de polémica, el ejercicio de la iniciativa pública de las actividades económicas por parte de los entes locales. Aparte de las exigencias de cumplir con los principios de estabilidad presupuestaria, así como explicitar qué se deberá acreditar en el expediente (esto es, qué justificación deberá acompañarse al expediente de acreditación de la conveniencia y oportunidad de la medida), se somete a aprobación definitiva por parte de la comunidad autónoma todo tipo de actividad económica, no solo la que se ejerza con carácter de monopolio, sino también la de libre competencia. Esto representa una clara intromisión en la autonomía local.
- Desaparece, frente a la regulación del anteproyecto de 13 de julio, toda la regulación sobre los funcionarios con habilitación de carácter estatal que pretendía modificar las previsiones recogidas en el Estatuto Básico del Empleado Público. No obstante, en el último congreso de COSITAL (Cádiz, noviembre de 2012), el colectivo de funcionarios con habilitación de carácter estatal ha reivindicado recuperar esa regulación e insertar la figura de los habilitados dentro de la legislación de régimen local y fuera de la normativa de función pública (EBEP). Se mantiene, eso sí, el fortalecimiento de la figura del interventor, tanto en los procesos de evaluación conjunta de los servicios públicos (que elaborará un informe siguiendo la metodología evaluadora que a tal efecto apruebe la Administración General del Estado), como mediante una modificación de dos artículos de la Ley de Haciendas Locales (control interno de entes instrumentales locales e informes sobre resolución de discrepancias o reparos ante resoluciones adoptadas por los órganos del ayuntamiento).
- Frente a la evaluación general de todos los servicios públicos que preveía el anteproyecto de la Ley que se informó en el Consejo de Ministros del día 13 de julio de 2012, en el nuevo texto se establece un sistema de evaluación de los servicios municipales "tasado"; esto es, solo deberán acudir a la evaluación de sus servicios públicos locales aquellos ayuntamientos en los que, en la última liquidación de presupuestos, se deduzca un ahorro negativo, su nivel de endeudamiento supere los estándares previstos en la Ley de Haciendas Locales, o que incumplan la normativa de estabilidad presupuestaria. El resto

de ayuntamientos no debe someterse a tales evaluaciones de servicios, salvo que el municipio disponga de menos de 20.000 habitantes, pues en este caso es preceptivo seguir tal procedimiento. Las mancomunidades deberán, igualmente, someterse en todo caso a la evaluación de los servicios mínimos obligatorios que presten. Lo importante, sin embargo, son las consecuencias de una evaluación negativa. A saber:

- Si son servicios facultativos (“actividades complementarias”) o actividades económicas, los ayuntamientos deberán proceder a su supresión.
 - Si son servicios obligatorios, podrán privatizarlos, siempre que no desarrollen funciones de autoridad.
 - Y si son servicios mínimos obligatorios, en los municipios de menos de 20.000 habitantes (o que se presten por las mancomunidades), será causa determinante para la puesta en marcha del procedimiento previsto en el artículo 26.3 LBRL que puede terminar en la asunción de los mismos por las diputaciones provinciales.
- Pero si la parte dispositiva de ese anteproyecto de ley ha modificado sustancialmente su contenido, habiendo rebajado algunas de las decisiones más duras, como el automatismo de la asunción de competencias municipales por las diputaciones en el caso de evaluación negativa de los servicios mínimos obligatorios de ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, no es menos cierto que, en lo que afecta al nuevo régimen jurídico de consorcios y de entes instrumentales locales, el texto reciente del anteproyecto continúa con las mismas líneas fuerza que se contenían en el de julio de 2012.
- No cabe duda que uno de los objetivos (no confesados) de este anteproyecto es reducir a su mínima expresión las entidades locales intermedias prestadoras de servicios (mancomunidades y consorcios), así como “redimensionar” drásticamente (esto es, eufemismos aparte, “reducir” o “simplificar”) el sector público instrumental local. La operación de “vaciado” de las mancomunidades ya la hemos visto, y se plasma principalmente en el proceso obligatorio de evaluación de los servicios mínimos obligatorios que presten.
- El caso de los consorcios es diferente y conviene detenerse en él. La nueva redacción al artículo 57 LBRL implica poner de relieve el carácter residual del consorcio frente a la figura de los convenios. Además, se establece que en la constitución del consorcio se ha de garantizar la sostenibilidad financiera de las administraciones participantes, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos. Pero lo más sustantivo es una disposición adicional que establece el régimen jurídico de esta figura, donde se indica que los estatutos de cada consorcio determinarán la administración pública a la que estarán adscritos. Y ello de acuerdo con unos criterios de prioridad que se establecen en el propio anteproyecto (por ejemplo, la administración pública que disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno; que tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno; etc.). Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, así como a la legislación de estabilidad presupuestaria. Particular interés tiene, a nuestros efectos, la previsión de que “el personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de efectivos de las Administraciones participantes” , determinando que “su régimen jurídico será el de la Administración Pública de adscripción y sus retribuciones no podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en la Administración Pública de adscripción” . Unas limitaciones que tendrán importancia intrínseca en este tipo de entidades, puesto que, por un lado, impiden acudir a la contratación de personal externo a las administraciones públicas consorciadas (¿qué ocurre cuando participan en el consorcio entidades sin ánimo de lucro?) y, por otro, impiden asimismo la existencia de condiciones de trabajo y retributivas más ventajosas que las existentes en la administración de la que procedan.
- La regulación relativa al “redimensionamiento” del sector público instrumental local debe ser objeto también de atención en estos momentos, porque tales previsiones se extienden a la práctica totalidad de los entes instrumentales locales, estableciendo una

serie de reglas claras y precisas que son examinadas más adelante. Valga con indicar aquí que tales entes instrumentales se colocan “bajo sospecha” y que la voluntad del anteproyecto es proceder a su desmantelamiento, salvo que la situación económico financiera de la administración matriz (ente local) o del propio ente instrumental, sea satisfactoria, en cuyo caso no se ponen en cuestión. Pero, tal como se verá, las dificultades que encontrarán las entidades locales serán de gran calado para poder mantener su sector público instrumental local de cara al futuro.

- Se han "suavizado", en cambio, algunas aristas iniciales que aparecían en los primeros borradores (por ejemplo, la supresión en todo caso de las entidades locales menores o, como ya se ha dicho, una regulación de los funcionarios con habilitación de carácter "nacional" que retornaba a tiempos pretéritos), pero se mantienen muchas de las opciones iniciales de los primeros borradores (cuestionamiento de las mancomunidades, reforzamiento de las diputaciones provinciales, ya que con el nuevo texto se incrementan incluso sus poderes, régimen jurídico de los consorcios, reordenación radical de las entidades instrumentales locales, etc.). No obstante, se mantiene que las entidades locales menores no dispondrán de “personalidad jurídica”, por lo que cabe considerar que no son propiamente hablando “entes locales”, sino que se integran en el ayuntamiento matriz.

En suma, esta reforma que se pretende impulsar (y su exacto alcance) debe ser leída siempre en clave de una aparente reordenación de las competencias locales, pero que en el fondo esconde una reforma gradual y silente de la planta municipal y, por conexión, de la propia planta local en general. La autonomía local se pone en cuarentena, dado que se establecen procedimientos para desapoderar a los municipios de menos de 20.000 habitantes de buena parte de sus facultades sobre todo en la prestación de servicios mínimos obligatorios. Se orillan, por tanto, los principios recogidos en la Carta Europea de Autonomía Local. Todo apunta a que los municipios de menos de 20.000 habitantes se ponen bajo sospecha o vigilancia especial, así como las mancomunidades, pues es en esos niveles de Gobierno local en los que se centran las medidas más duras y con efectos más traumáticos (traslado de la competencia y traspaso de personal y medios materiales). No se puede obviar, por tanto, que el foco de atención se ha puesto claramente sobre aquellos municipios que no alcancen el umbral de población de 20.000 habitantes (así como sobre las mancomunidades que presten tales servicios), pues el cumplimiento o no de los estándares de calidad de los servicios mínimos obligatorios dependerá en buena medida de los criterios que fije discrecionalmente el Gobierno central en un Real Decreto. En este aspecto hay que significar aquí que, además de los criterios que ya aparecían recogidos en el anteproyecto de 13 de julio (naturaleza del servicio, población o sostenibilidad financiera), las últimas versiones del anteproyecto (que presumiblemente se aprobará como proyecto de ley) incorpora, como un criterio determinante para identificar en qué casos la prestación del servicio por parte de los municipios no alcanza los estándares de calidad, que el citado servicio "sea ineficiente en atención a las economías de escala". Este elemento o criterio en el proceso de evaluación puede conducir derechamente a "provincializar" amplios ámbitos de la prestación común de servicios obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes (eso sí, con el acuerdo de una mayoría reforzada de la diputación y el plácet de la comunidad autónoma, salvo que lo solicite voluntariamente un municipio).

El anteproyecto no cabe ninguna duda de que refuerza el papel de las diputaciones provinciales (y, hasta cierto punto, las consolida institucionalmente), aunque está por ver si este tipo de instituciones (en su configuración actual) son capaces de hacer frente a los importantísimos retos que les plantea esta reforma. No se puede obviar que las diputaciones provinciales han sido tradicionalmente instancias que han prestado funciones de asistencia y cooperación (técnica, económico-financiera, etc.) a los ayuntamientos, pero no tienen apenas recorrido alguno en lo que es el ejercicio directo de prestaciones o servicios a los ciudadanos, por lo que cabe presumir que deberán ser objeto de un replanteamiento estratégico y un cambio de modelo organizativo en un cortísimo espacio de tiempo. Dejemos de lado en estos momentos otros problemas (no menos importantes) como son los relativos a la legitimidad democrática indirecta de este tipo de instituciones, y a las exigencias de rendición de cuentas por las políticas públicas que vayan a desempeñar que afecten directamente a los ciudadanos.

2. Impacto de la reforma del Gobierno local sobre la organización y los recursos humanos de los ayuntamientos

No cabe duda de que una reforma de tal calado tendrá con toda seguridad un impacto fortísimo sobre la cartera de servicios de los ayuntamientos y, por ende, sobre las estructuras organizativas y sobre los recursos humanos de los ayuntamientos. Lo que aquí sigue no es sino un ejercicio de pura prospectiva que, con un mero carácter especulativo, solo pretende ofrecer un cuadro de alternativas o un marco básico de referencia a los políticos y gestores locales, con el fin de que puedan ir preparando su organización para afrontar los retos inmediatos que deberá resolver.

Obviamente todos estos impactos dependerán en buena medida de cuál sea el contenido final del proyecto de Ley que comentamos. Pero, como las líneas maestras del mismo ya están trazadas, sí que puede llevarse a cabo este ejercicio de prospectiva, que dividiremos en dos partes:

- a) Impacto sobre la cartera de servicios locales;
- b) Impacto sobre la organización y los recursos humanos de los ayuntamientos.

2.1. Impacto sobre la cartera de servicios locales. Un aspecto clave: la situación económico-financiera del ayuntamiento

Si se analiza detenidamente la citada normativa y se evalúa el hipotético impacto que puede tener la misma para la cartera de servicios que actualmente prestan los municipios catalanes, cabría introducir, como meras hipótesis de trabajo, una serie de consideraciones:

- Si la situación económico-financiera del municipio es razonable (no está en aquellos supuestos previstos en el anteproyecto) y se cumple con los requerimientos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, no hay problema alguno, en principio, que haga peligrar la prestación de tales servicios por los ayuntamientos a sus ciudadanos. Al menos, los problemas se disipan por completo en los municipios de más de 20.000 habitantes (los de menos de esta cifra deben someter a evaluación sus servicios mínimos obligatorios). La redacción final del anteproyecto respeta las "competencias impropias" y actividades económicas de los ayuntamientos siempre que tengan cubiertos sus servicios obligatorios, cumplan con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y su situación económico-financiera está saneada. Las "luces rojas" deben encenderse para aquellos ayuntamientos que ofrezcan situaciones económico-financieras complejas; esto es, que estén sujetos a planes de ajuste, planes de saneamiento económico-financiero o cualquier otra medida de ajuste para ordenar sus cuentas públicas. No obstante, como veremos, en el caso de los entes instrumentales la cosa varía algo: es muy importante el saneamiento de las finanzas de la administración matriz, pero también lo es que la entidad instrumental no incurra en déficit.
- Los ayuntamientos deben, por tanto, hacer una apuesta clara y decidida por el cumplimiento de tales exigencias de la legislación de estabilidad presupuestaria, puesto que el margen temporal de maniobra (en el caso de la evaluación de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes) es muy escaso, ya que alcanza solo a seis meses. Si en ese plazo no se cumplen los estándares de calidad, se da inicio a los procedimientos de asunción de las competencias por parte de las diputaciones provinciales. De cara al futuro, el consejo es el mismo: siempre que se disponga de saneamiento económico-financiero y se cumplan los requerimientos de estabilidad presupuestaria, los riesgos, en principio, están minimizados.

De todas formas, hay que ser plenamente conscientes del previsible deterioro gradual de las cuentas públicas y de las finanzas de algunos ayuntamientos, sin duda como efecto reflejo de la recesión económica y de la caída de ingresos fiscales, así como de la reducción de otras transferencias de Administraciones Públicas (por ejemplo, subvenciones). Todo ello obliga necesariamente a llevar a cabo no tanto una gestión financiera de austeridad como una gestión económico-financiera eficiente y sostenible. Las limitaciones de acudir al endeudamiento dificultarán, más si cabe, este complejo entorno.

Bajo esas premisas, el mandato 2011-2015, así como buena parte del próximo mandato 2015-2019, será un período de enorme complejidad en la gestión política de los ayuntamientos

catalanes. Pero debe evitarse a toda costa que cunda la percepción de que se trata de "un mandato perdido", sino que por el contrario ha de ser un mandato que prepare el despegue institucional de los ayuntamientos catalanes en el momento en el que el ciclo (más tarde o más temprano) cambie de forma estable. No cabe desfallecer ante un escenario inmediato y mediato tan desfavorable: la política, también la política local, está para resolver los problemas y buscar soluciones. Habrá que reconstruir discursos innovadores, gestionar más con menos (o, al menos, lo mismo con menos) y ofrecer a los ciudadanos un futuro con esperanza.

En ese contexto no se puede obviar que se deberán adoptar decisiones complejas, difíciles y, en algunos casos, duras. Habrá que priorizar políticas públicas locales con todo lo que ello supone (apostar por unas determinadas políticas en perjuicio de otras, una decisión a veces dramática, pues se trata de bienes públicos o prestaciones homologables), será necesario impulsar algunos ajustes de mayor o menor dimensión en función del estado financiero del municipio (pero habrá que adoptarlos), cabrá actuar sobre la política de recursos humanos y sobre determinados entes instrumentales (en aquellos ayuntamientos que los tengan), y, en fin, la priorización de políticas conlleva necesariamente una afectación de la cartera de servicios.

En una larga etapa de contención presupuestaria, como es en la que nos encontramos, los ayuntamientos no pueden ni deben sacrificar toda la política de inversiones, afectar a servicios básicos que venían prestando (asistencia social, cultura, etc.) o detener todo gasto en mantenimiento, solo para poder pagar las nóminas de sus empleados públicos. El fin existencial de los ayuntamientos es prestar servicios a sus ciudadanos, que son quienes pagan con sus tributos todos los servicios, infraestructuras y personal del ayuntamiento. Esta idea debería ser asumida con todas sus consecuencias, pues los años venideros requerirán de los políticos locales mucho coraje y valentía, pero también mucha capacidad de convicción, mucha pedagogía y buenas artes comunicativas para trasladar a sus ciudadanos decisiones muy complejas.

En cualquier caso, como se ha visto en detalle, la afectación a la cartera de servicios de los ayuntamientos es potencial en muchos casos, aunque real en otros. Potencial es, sin duda, la asunción de la prestación de los servicios obligatorios por las diputaciones provinciales, ya que ello implica que exista una mayoría reforzada de 2/3 de los miembros de la diputación respectiva que lo avale y en todo caso una autorización expresa de la Comunidad Autónoma. No parece que sea esta una vía fácilmente transitable. Más fácil sería que lo pidiera un ayuntamiento (mayoría simple de la diputación y solo informe de la Comunidad Autónoma), sin embargo está por ver que un ayuntamiento se haga "el harakiri" voluntariamente y -si no hay una obligación legal- atribuya la prestación de parte de sus servicios obligatorios a otro nivel local de gobierno, ya que ello supone negar su propia existencia. Poco recorrido, por tanto, a estas "soluciones imaginativas del anteproyecto" que tropezarán con la tozuda realidad y no conseguirán prácticamente ninguna reducción de esas cantidades astronómicas de gasto público que se pretenden ahorrar con tales medidas (9.000 M€). Más real son, en cambio, los ajustes competenciales (o en la cartera de servicios) que se puedan producir sobre los servicios facultativos y actividades económicas en caso de evaluación negativa (limitado este proceso a determinados ayuntamientos que tengan situación financiera delicada), así como el redimensionamiento del sector público instrumental, sea por asfixia del ente instrumental en el caso de que la entidad matriz tenga un plan de ajuste o ya sea por situación deficitaria de la entidad instrumental o por depender de otra diferente, puesto que puede conllevar que ese servicio no se preste o todo lo más se "internalice" en la administración matriz. Está por ver, por tanto, que ese objetivo de "reordenación competencial" que pretende el anteproyecto se cumpla realmente. Con la actual redacción dista mucho de ser efectivo.

2.2. Impacto sobre la organización y los recursos humanos de los ayuntamientos

Una vez identificado el impacto sobre la cartera de servicios de los ayuntamientos, no cabe sino añadir que, como es obvio, ese impacto sobre los servicios implica asimismo una afectación directa sobre las estructuras organizativas, así como sobre los recursos humanos. Y para analizar esta cuestión nada mejor que situarse en los diferentes escenarios que se pueden hipotéticamente producir. A saber:

1. Evaluación negativa de los servicios mínimos obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes y asunción, en su caso, de la competencia por parte de las diputaciones provinciales.
2. Evaluación negativa de servicios públicos complementarios o actividades económicas de aquellos municipios que tengan una situación económico-financiera en los términos antes expuestos.
3. Evaluación negativa de servicios públicos obligatorios.
4. Evaluación negativa de los servicios mínimos obligatorios prestados por mancomunidades y asunción de la competencia por parte de las diputaciones provinciales.
5. Medidas de reordenación del sector público instrumental local: su impacto sobre la organización y los recursos humanos.

2.2.1. Evaluación negativa de los servicios mínimos obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes y asunción, en su caso, de la competencia por parte de las diputaciones provinciales

Probablemente se trate del escenario más complejo para cualquier ayuntamiento de menos de 20.000 habitantes, pues la no superación de los estándares de evaluación en los servicios mínimos obligatorios o en alguno o algunos de estos servicios mínimos obligatorios implica la iniciación de un procedimiento que puede terminar en la asunción de la competencia por las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares (o por las diputaciones forales o las comunidades autónomas uniprovinciales).

Dejando de lado el complejo procedimiento que se debe transitar y las incógnitas o vacíos que rodean al mismo (¿qué sucede si la diputación provincial no asume las competencias por las mayorías requeridas o si la comunidad autónoma no da la autorización para que la competencia sea asumida?), la evaluación negativa de uno, alguno o todos los servicios evaluados puede acabar -aunque sea como mera hipótesis de trabajo- en la asunción de la competencia por parte de las diputaciones y, por consiguiente, en el traspaso de los medios materiales y personales, que deberá acordarse entre la diputación y el ayuntamiento afectados.

Esto implica no solo trasladar la titularidad de la competencia del ayuntamiento a la diputación, sino además iniciar un complejo proceso de traspaso de personal. Ni que decir tiene que los hipotéticos ahorros que se puedan producir en la gestión de estos servicios por razones de escala (“prestación común y obligatoria” por las diputaciones) se pueden ver empañados por un proceso de tal complejidad que requiere, además, la concurrencia de varias voluntades (creación de una comisión mixta de traspaso de servicios). En la hipótesis más extrema el ayuntamiento pierde por completo la competencia o competencias (se vacía de poder efectivo) y puede convertirse en una instancia decorativa, en la que los representantes de los ciudadanos (alcalde y concejales) no rinden cuentas ante aquellos que les han elegido, sino que desvían las responsabilidades a una institución a la que los ciudadanos no han votado directamente. El déficit democrático es una evidencia.

Pero estos acuerdos de traspasos de personal pueden incluir, como ya se ha expuesto, un plan de redimensionamiento para adecuar las estructuras organizativas, laborales, inmobiliarias y de recursos resultantes de la nueva situación, previendo incluso medidas de movilidad geográfica y funcional, en las que se valorarán los ahorros generados. Este plan, da a entender el anteproyecto que se formaliza en la propia Comisión de traspasos, cuando lo lógico sería que fuera una consecuencia de la "herencia" recibida por las diputaciones y, por consiguiente, competencia propia de estas. A falta de acuerdo, se concluye, decidirá la comunidad autónoma.

No queda claro, por tanto, qué instancia ejecutará el Plan de “redimensionamiento” del personal laboral y, en consecuencia, deberá proceder a activar los despidos por circunstancias objetivas o, en su caso, a iniciar un procedimiento de despido colectivo de acuerdo con el Reglamento que regula el procedimiento de despidos colectivos. Parece razonable que en el Acuerdo se establezca el Plan y que sea la diputación la que deba ejecutarlo en función de la necesidad real de recursos personales que tenga como consecuencia de la prestación común y obligatoria de los servicios, así como del modo de gestión que se establezca.

Asimismo, ese Plan de Redimensionamiento incluirá medidas de movilidad geográfica y funcional del personal funcionario y laboral que esté afectado por el traspaso de servicios. Nada debería impedir, en cualquier caso, que ese Plan de Redimensionamiento incluyera otro tipo de medidas a imagen y semejanza de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos o, incluso, de un Plan de Empleo aplicado a funcionarios públicos (con incorporación de situaciones administrativas tales como la excedencia voluntaria incentivada, expectativa de destino o excedencia forzosa).

No se puede diseñar un procedimiento más farragoso y más complejo para pretender en última instancia ahorrar costes, pues los efectos reales de tan tortuoso sistema es posible que multipliquen los gastos y las ineficiencias. Ciertamente, en última instancia la diputación elegirá la forma de gestión de esos servicios mínimos obligatorios que asume. Pero, aunque no es el momento de tratar este tema, las estructuras organizativas de las diputaciones provinciales -en el caso hipotético de que se lleve a efecto tal procedimiento de asunción de competencias municipales- estarán sumidas en un proceso de adecuación brutal a unas exigencias de ejercicio de prestaciones de servicios al ciudadano y de carácter organizativo para las que no están preparadas actualmente.

Todo apunta a que las modificaciones últimas al borrador de anteproyecto pretenden paliar las situaciones extrañas que se podrían producir como consecuencia de que la diputación debiera asumir obligatoriamente servicios distintos y distantes, cuya atribución provincial en nada mejoraría por razones de escala y de eficiencia la situación que se pretende paliar. Tal vez por eso las mayorías tan amplias que se exigen y la autorización de la comunidad autónoma. Esta solución pone en manos de una mayoría reforzada de la diputación y de la Comunidad Autónoma el cierre de este proceso, salvo en aquellos casos en que voluntariamente el municipio active tal procedimiento (principio dispositivo con mayoría simple de diputación).

Los ayuntamientos afectados, por tanto, perderán servicios, mutilarán su organización y traspasarán a su personal. El redimensionamiento, curiosamente, solo se prevé para los "laborales", ya que de los funcionarios nada se dice, se presume porque su estatuto de inamovilidad fuerza en un principio a la reasignación y, en su defecto, a la declaración en la situación administrativa que proceda (expectativa de destino o excedencia forzosa).

Demasiadas incógnitas, demasiada complejidad, como para pretender que de este proceso se ahorren las cantidades ingentes que se han previsto en el Plan presupuestario bienal de 2013-2014 presentado a Bruselas (más de 9.000 M€ en total).

2.2.2. Evaluación negativa de servicios públicos complementarios o actividades económicas de aquellos municipios que tengan una situación económico-financiera en los términos antes expuestos

En aquellos supuestos en los que proceda una evaluación de los servicios municipales complementarios o de las actividades económicas, en este caso aplicable cualquiera que fuera la población del municipio (esto es, cuando de la última liquidación de su presupuesto se deduzca un ahorro neto negativo o su nivel de endeudamiento sobrepase los límites establecidos en el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, así como en el supuesto de que se incumpla la normativa de estabilidad presupuestaria), y de la misma se deriven resultados negativos, el anteproyecto de Ley es contundente en cuanto a los efectos de tal evaluación: se deberá ordenar su supresión.

Es obvio que la supresión conlleva la no prestación del servicio complementario o de la actividad y, por tanto, el desmantelamiento de la estructura organizativa y la reasignación o, en su caso, desvinculación (dicho en otros términos, el despido) del personal laboral a su servicio (los funcionarios deberán ser reasignados o iniciarse un plan de empleo que finalice en una excedencia forzosa). Si el servicio está prestado por entes instrumentales se procederá a su disolución y posterior liquidación. En ese caso el personal laboral será despedido por despido colectivo o por causas objetivas o, en su defecto, reasignado si es posible a otra entidad. En este supuesto se requeriría, asimismo, un Plan de Ordenación de Recursos Humanos que previera esos despidos objetivos. El personal funcionario deberá ser reasignado o someterse a una excedencia forzosa, tras la elaboración de un plan de empleo o de un plan de reasignación de efectivos, debiéndose prever supuestos de movilidad funcional, así como cualquier otra medida que se considere necesaria.

Las consecuencias de este proceso son, por tanto, siempre traumáticas. El ajuste competencial viene acompañado de un ajuste institucional u organizativo, así como de un ajuste de plantillas.

2.2.3. Evaluación negativa de servicios públicos obligatorios

La evaluación negativa de los servicios públicos obligatorios de los municipios (esto es, los establecidos a través de una ley del Estado o de la comunidad autónoma y que no tienen el carácter de servicios mínimos obligatorios, según el artículo 26 LBRL) se produce en las mismas circunstancias que el caso anterior y tiene consecuencias menos traumáticas, pues simplemente se abre la posibilidad de que el ayuntamiento pueda privatizarlos. No es ni siquiera una opción obligatoria, lo que no queda claro es qué alternativas se dan en el caso de que no se optara por esa vía. Si se privatiza el servicio obviamente eso afecta de forma directa a la organización municipal y a los recursos humanos. Habrá que estar a cada caso y circunstancia. Pero una privatización puede acarrear fácilmente en el caso del personal laboral que se activen despidos colectivos o por circunstancias objetivas, así como en el caso del personal funcionario que se proceda a realizar un procedimiento de reasignación de efectivos. En todos estos casos se requiere un Plan de Ordenación de Recursos Humanos (aunque para el personal laboral no sea preceptivo, es sin embargo recomendable para objetivar las medidas adoptadas).

Nada se dice, en cambio, en el actual anteproyecto de la evaluación de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de más de 20.000 habitantes, aunque presumiblemente cabe entender que también se realizará en aquellos supuestos en que el ayuntamiento tenga dificultades económico-financieras constatables objetivamente. La única disposición que prevé indirectamente una regla aplicable a este caso es la que afirma que, con carácter preferente, la prestación obligatoria y común por parte de las diputaciones de los servicios mínimos obligatorios se extenderá a los siguientes servicios:

- Asistencia social primaria (servicio mínimo obligatorio para ayuntamientos de más de 20.000 habitantes).
- Protección civil y prevención de incendios (más de 20.000 h.)
- Transporte colectivo de viajeros (más de 50.000 h.)
- Instalaciones culturales y deportivas (más de 20.000 h.)

2.2.4 Evaluación negativa de los servicios mínimos obligatorios prestados por mancomunidades y asunción de la competencia por parte de las diputaciones provinciales

Todas las mancomunidades deberán evaluar los servicios mínimos prestados (en este caso no se diferencia entre servicios mínimos) y el resultado negativo de tal proceso implica que se inicia el procedimiento para atribuir la competencia o competencias a la diputación en los términos ya examinados para los municipios de menos de 20.000 habitantes. Por tanto, en el escenario más extremo la mancomunidad entraría en un proceso de disolución y su personal sería traspasado a la entidad provincial, salvo que se ponga en marcha un plan de redimensionamiento del personal laboral al servicio de la mancomunidad.

Sin embargo, las soluciones no serán tan lineales, pues puede producirse perfectamente que haya mancomunidades que presten una pluralidad de servicios y en unos la evaluación sea positiva mientras que en otros sea negativa (¿qué se hace en estos casos?). El objetivo del anteproyecto es poner en cuestión las mancomunidades y atribuir la prestación de sus servicios (que no se olvide son de competencia municipal) a las diputaciones provinciales, pero el camino puede estar plagado de innumerables dificultades.

2.2.5. Medidas de reordenación del sector público instrumental local: su impacto sobre la organización y los recursos humanos

El anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local recoge una disposición adicional en la que regula un conjunto de medidas específicas dirigidas a lo que denomina como "redimensionamiento del sector público local". La exposición de motivos deja muy claras cuáles son las intenciones del legislador:

"[...] mediante la citada disposición adicional se trata de impedir la participación o constitución de entidades instrumentales por las entidades locales, cuando estén sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste. En cuanto a las existentes que se encuentren en situación deficitaria se les exige su saneamiento y, si este no se produce, se deberá proceder a su disolución. Por último, se prohíbe, en todo caso, la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, es decir unidades controladas por otras, que, a su vez, lo están por las entidades locales. Esta prohibición, motivada por razones de eficacia y de racionalidad económica, obliga a la disolución de aquellas que ya existen a la entrada en vigor de la presente norma, en el plazo previsto."

Una vez más, por tanto, la "línea roja" se encuentra en que la Administración matriz (esto es, el ayuntamiento) esté saneada o, en su defecto, en que las entidades instrumentales no se encuentren en situación deficitaria. Los ejes principales de esa propuesta de regulación contenida en la citada disposición adicional del anteproyecto son los siguientes:

- El enunciado de la disposición es muy gráfico de las pretensiones de la misma: "Redimensionamiento del sector público".
- Se veda que las entidades locales puedan adquirir, constituir o participar en la constitución de nuevos entes instrumentales (organismos, entidades, sociedades mercantiles, fundaciones, consorcios, etc.) durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste.
- Esa prohibición se extiende también a la realización de aportaciones patrimoniales y a la suscripción de ampliaciones de capital dirigidas a atender necesidades de financiación de los entes instrumentales. Por tanto, si la administración matriz tiene un plan de ajuste o económico-financiero no puede realizar aportación patrimonial alguna a los entes instrumentales de ella dependientes. En el caso de los consorcios, al estar adscritos a una Administración, es capital por tanto la situación económico financiera de ésta.
- Si los entes instrumentales, a efectos de lo previsto en el SEC, están adscritos a una entidad local y se encuentran en situación deficitaria, disponen hasta el 31 de diciembre de 2013 para aprobar un plan de saneamiento específico y corregir así la situación de déficit.
- Si esa corrección no se cumpliera a 31 de diciembre de 2014, la entidad local debe proceder en el plazo de siete meses a disolver la entidad instrumental que se encuentre en situación deficitaria. Si agotado ese plazo no se ha procedido a la disolución, esta se producirá automáticamente a 1 de agosto de 2015.
- La situación deficitaria, a efectos del SEC, se entiende la de aquellos entes instrumentales necesitados de financiación, mientras que para las entidades no consideradas Administración Pública se refiere a la situación de desequilibrio financiero.
- Las entidades instrumentales que se consideran Administración Pública a efectos del SEC, y que dependen de las entidades locales, tienen prohibido constituir, participar en la constitución o adquirir nuevas unidades, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional.
- Es más, todos aquellos organismos o entidades instrumentales que estuvieran controlados por unidades adscritas o dependientes, a efectos del SEC, de cualquiera de las entidades locales, a partir de la entrada en vigor de la Ley deberán ser disueltos en el plazo de un mes, e iniciar su proceso de liquidación en el plazo de tres meses desde la fecha de disolución.

Como bien puede comprobarse, las medidas que se insertan en esta disposición adicional del anteproyecto tienen un triple objetivo principalmente:

- a) Cerrar el paso a que las entidades locales que tengan en marcha un plan de ajuste o un plan de saneamiento económico-financiero creen o promuevan la creación de cualquier tipo de ente instrumental, así como realicen hacia ellos aportaciones patrimoniales o suscriban ampliaciones de capital con la finalidad de reparar sus necesidades de financiación.

- b) Reestructurar, mediante un proceso de racionalización, todas aquellas entidades instrumentales locales que, a efectos del SEC, tienen la consideración de Administración Pública (esto es, no desarrollan actividad económica en sentido estricto, puesto que sus ingresos no dependen del mercado de forma significativa), mediante un proceso de saneamiento financiero y, en su caso, a través de la disolución de aquellas que sean deficitarias.
- c) Vedar la constitución o participación, así como el mantenimiento, de los entes instrumentales cabecera de *holdings* empresariales de sector público local, en aquellos casos en que tales sociedades cabecera a efectos del SEC tengan asimismo la condición de Administración Pública. Se cierra el paso a modalidades de creación de "sociedades filiales del ente matriz", cuyo objeto social se "descuartiza", pero también se quiere desmontar la existencia de "grupos de sociedades" dependientes de una sociedad (o ente) matriz, siempre y cuando tales sociedades mercantiles (o entes instrumentales) no se dediquen explícitamente a la actividad económica, obteniendo de forma significativa sus ingresos del mercado. Este último tipo de sociedad mercantil no se ve afectado, por tanto, por tales restricciones. Pero también se cierra el paso a que entidades públicas empresariales o, inclusive, consorcios, tengan estructuras instrumentales dependientes, tales como sociedades mercantiles u otras. Esta es una situación que, en muchos casos, es muy común o frecuente.

Bien se puede colegir de todo lo anterior el fuerte impacto que tales medidas tendrán sobre las estructuras organizativas locales (mejor dicho, sobre los entes instrumentales), así como sobre el personal al servicio de esas entidades. En el primer caso (prohibición de crear entidades o de realizar aportaciones cuando el ayuntamiento -la Administración matriz- esté sometido a un plan de ajuste o plan de saneamiento económico-financiero), las consecuencias para las entidades instrumentales dependientes son la asfixia económica y, por tanto, pasar a encontrarse en una situación deficitaria (por lo que se aplica lo siguiente).

Si, a pesar de que la Administración matriz está en situación óptima o en aquellos casos en que se encuentra sometida a un plan de ajuste, el ente instrumental tiene una situación deficitaria, se debe presentar un plan de saneamiento económico-financiero en el que irán insertas con toda lógica algunas medidas relativas a ajustes de personal. Como se ha dicho, se dispone de un plazo de un año para sanear ese déficit; si no se consigue, la entidad entrará en un proceso de disolución y posterior liquidación. Por consiguiente, la afectación del personal adscrito a esas entidades es obvia y directa, habitualmente acabará con despidos colectivos o por circunstancias objetivas si se trata de personal laboral y reasignaciones o declaraciones de excedencia forzosa si se trata de personal funcionario. Al igual que en los supuestos anteriores, se exige o aconseja, según los casos, un Plan de Ordenación de Recursos Humanos

Y, en fin, la interdicción absoluta de *holdings* de entidades instrumentales y su necesaria disolución en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la Ley, también tendrá impactos sobresalientes por lo que a estructuras organizativas y personal se refiere.

.....

En fin, no sabemos por ahora cómo acabará el proceso de tramitación de este anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, pero todo apunta a que, con algunas modificaciones en el contenido que hemos expuesto, saldrá adelante. Tal como se ha visto, el impacto directo e indirecto sobre la cartera de servicios públicos locales, sobre la organización y los recursos humanos de los ayuntamientos y de sus entidades instrumentales, será notable y, en algunos casos, literalmente dramático.

Bien es cierto que habrá que esperar a cómo queda finalmente el contenido de la Ley, tras su aprobación por las Cortes Generales, pero la arquitectura central del modelo parece estar ya definitivamente asumida por el Gobierno, por lo que los cambios serán de matiz y no de calado profundo.

En todo caso, para calibrar cabalmente los impactos hay que llevar a cabo un análisis de caso en cada ayuntamiento, donde se identifiquen y contrasten una serie de ítems que no es momento ni lugar de exponer aquí. Asimismo, qué duda cabe, habrá que esperar a lo que en su momento se recoja en las disposiciones de naturaleza reglamentaria que apruebe el Gobierno en lo que

respecta al sistema de evaluación de los servicios mínimos obligatorios del artículo 26, y, asimismo, las evaluaciones recogidas en la disposición transitoria cuarta del anteproyecto.