

Tomàs Font i Llovet, Marc Vilalta Reixach
Universitat de Barcelona

1. Los gobiernos locales ante los Fondos NGEU

La llegada de fondos europeos, derivados del Plan Europeo para la Recuperación *NextGenerationEU* y del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, ha supuesto un estímulo añadido a la vuelta a la normalidad después de las oleadas del Covid-19, e invitaba a un cierto optimismo. De todos modos, a pesar de que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Gobierno español¹ ha sido calificado como un “proyecto de país”, que requiere la colaboración de todas las Administraciones Públicas, lo cierto es que, hasta ahora, la participación de los gobiernos locales en dicho Plan ha resultado muy limitada², circunscribiéndose a su consideración como meros órganos ejecutores de inversiones.

En efecto, a pesar de que algunas de las medidas previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia recaen directamente sobre ámbitos de indudable interés –y competencia– municipal (como la agenda urbana, la movilidad sostenible o la vivienda), los gobiernos locales –y, en buena medida, también las Comunidades Autónomas– vieron reducida su participación a un simple trámite de consulta en el proceso de elaboración inicial del Plan³ o a la posibilidad de que sus representantes –mediante la intervención de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)– asistan a las reuniones de la nueva

1. Véase la Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2021).

2. Coinciden en esta valoración crítica, entre otros, GALÁN GALÁN, Alfredo: “Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 63, 2021, p. 109 o COLAS TENÁS, Jesús: Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, 2021, p. 38-39.

3. Véase el art. 13.2 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que prevé que los gobiernos locales deberán ser oídos junto con las Comunidades Autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal, en la elaboración inicial del Plan.

Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁴, pero sin ninguna capacidad real de influir en su contenido⁵.

Igualmente, la participación de los gobiernos locales en los proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica –los famosos PERTE– también resulta muy limitada. No sólo porque su aprobación corresponde al Consejo de Ministros (art. 8.2 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre), sino también porque la mayoría de los PERTE aprobados hasta la fecha –consultables en <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes>– no han previsto ninguna intervención relevante de los entes locales en sus mecanismos de gobernanza, sino que tienen una orientación claramente empresarial.

Por ejemplo, el PERTE Agroalimentario, aprobado en el mes de febrero de 2022, o el PERTE en Economía Circular, aprobado justamente en el momento de redactar estas páginas, a pesar de que afectan a ámbitos tales como el medio rural o al reciclaje de determinados productos, no prevén ninguna participación local en la dirección o coordinación de dichos planes. Por el contrario, éstas recaen exclusivamente sobre la Administración General del Estado, previéndose, en un segundo nivel, la colaboración con otros actores –esencialmente privados– relevantes en dichos sectores (empresas, organizaciones agrarias, centros tecnológicos, etc.). Tampoco el PERTE de Digitalización del ciclo del agua, aprobado ya el 22 de marzo de 2022, prevé una participación local en el grupo de trabajo que deberá supervisar e impulsar dicho Proyecto, si bien, a diferencia de los anteriores, sí que se menciona –aún sin especificar su alcance– la colaboración de la Administración estatal con las entidades locales a través la Federación de Municipios y Provincias.

Por su parte, la ejecución de los diferentes proyectos derivados del Plan nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia tampoco está resultando exenta de complejidad. En la medida que el mencionado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, no predetermina la forma de gestión de los fondos europeos, sino que éstos pueden vehicularse a través de todas las formas de actuación administrativa actualmente vigentes⁶, ello obliga a los gobiernos locales interesados a estar pendientes de las diferentes convocatorias estatales y autonó-

4. Véase el art. 19.2 del citado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. Por su parte, el art. 19.1 del mencionado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se define como el órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para canalizar adecuadamente la participación de éstas en los proyectos del Plan y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en su implementación.

5. El *Informe de ejecución del Plan de Recuperación*, elaborado por el Gobierno en el mes de diciembre de 2021, señala que “además, con anterioridad a la publicación del Plan, se celebraron dos reuniones en las que el Gobierno presentó de manera formal el proyecto del Plan a las Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y a la FEMP. Igualmente, en febrero de 2021, la FEMP y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana acordaron la constitución de un Consejo Consultivo, con vocación permanente, sobre movilidad y transporte en el ámbito del Plan de Recuperación y los fondos europeos.”

6. VELASCO CABALLERO, Francisco: “Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 16, 2021, p. 37.

micas de ayudas, subvenciones o contratos⁷; lo que dificulta, lógicamente, una correcta organización de su actividad económica.

Pero es que, además, la inexistencia de una mínima planificación de las ayudas –que se ejemplifica con la sucesión continua de convocatorias publicadas hasta la fecha en materias tan diversas como actividad comercial, residuos urbanos, renaturalización de las ciudades, digitalización, etc.⁸– puede llevarnos a cuestionar no solo si los gobiernos locales serán realmente capaces de asumir eficazmente el volumen de recursos económicos que van a movilizarse, sino también si serán capaces de afrontar la tramitación de los procedimientos administrativos para su obtención y los requerimientos que se derivan de ellos⁹. Y es que, a pesar que el citado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, establece notables medidas de simplificación y agilización administrativa¹⁰, la gestión de los fondos europeos requiere también de estructuras organizativas (recursos materiales y humanos) adecuadas y preparadas para dicha tarea.

En cualquier caso, lo cierto es que las entidades locales aparecen como actores muy relevantes, en tanto que destinatarios de las ayudas, en la ejecución del Plan de Recuperación. En este sentido, son muchas las cuestiones que el régimen jurídico de dicha ejecución va a plantear. Señalaremos aquí sólo alguna de ellas.

Por un lado, podemos afirmar que la concepción clásica de la relación subvencional va a modularse significativamente desde el momento en que el *leit motive* que orienta todo el Plan es la obtención de unidades ejecutoras de gran potencia, lo que se confía a la colaboración público-privada, mediante los compromisos de cofinanciación de las acciones, o a la colaboración público-pública, a través de los mecanismos de cooperación administrativa. La subvención se

7. FONT i LLOVET, Tomàs: “El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho local*, núm.55, 2021, p. 107 ss.; GIMENO FELIU, José María: “Los fondos europeos next generation como elemento de transformación de la gestión de la contratación pública: hacia una nueva cultura funcional y no formal”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 214, 2021.

8. En este punto, debe recordarse que, de acuerdo con el art. 24.1 del Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el grueso de los fondos provenientes de la Unión Europea debería de haberse ejecutado antes del 31 de diciembre de 2026.

Para hacernos una idea de las diferentes convocatorias publicadas hasta la fecha podemos acudir al buscador habilitado por la Federación Española de Municipios y Provincias (<https://femp-fondos-europa.es/fondos-europeos-ng-eu/convocatorias-ng-eu/>). En este sentido, y solamente desde el mes de marzo de 2021, dicho buscador arroja un total de 266 convocatorias de ayudas, subvenciones o fondos, tanto estatales como autonómicas, derivadas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

9. Por ejemplo, la necesidad de que las entidades gestoras o ejecutoras de los fondos dispongan de un “plan de medidas antifraude” impuesta por el art. 6.1 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

10. Un análisis detallado de dichas modificaciones puede encontrarse, entre otros, en VELASCO CABALLERO, Francisco: “Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales”, Op. Cit., p. 33-52 o PRIETO ROMERO, Cayetano: “Las medidas urgentes de modernización de la Administración para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su aplicación a las entidades locales”, *Anuario del Gobierno Local 2020*, p. 499-535.

constituye, así, como instrumento de una relación de alto contenido organizativo, que orienta y potencia la constitución de nuevos centros de referencia con los que la Administración subvencionadora va a mantener una relación permanente y continuada.

Una de las vías que se potencian ya desde el propio Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, es la constitución de agrupaciones de beneficiarios a los que se refiere el art. 11.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS)¹¹, y para las que el art. 67 del mencionado Real Decreto-ley completa la escasa regulación prevista en la LGS. Ahí se dispone que los miembros de la agrupación deberán suscribir, con carácter previo a la formulación de la solicitud de la ayuda, un acuerdo interno que regule su funcionamiento, sin que sea necesario que se constituyan en forma jurídica alguna para ello.

Pues bien, en la medida en que las entidades públicas, y en concreto, las entidades locales, pueden formar parte de estas agrupaciones, dicho acuerdo deberá adoptar la forma de un convenio, propiamente un convenio de colaboración entre una Administración pública o un organismo o entidad de derecho público y uno, o varios, sujetos privados, a los que se refiere el art. 47.1 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)¹². Ello exigirá la agilización de los procedimientos y el régimen jurídico de tales convenios. Los art. 7 y 59 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, ya establecen determinadas medidas en este sentido, pero aún así, en el caso de las entidades locales la perentoriedad de los plazos se agrava cuando la suscripción de los convenios debe adoptarse por el pleno de la corporación.

2. El Plan de recuperación y la cooperación interadministrativa local

Por otro lado, la lógica de la ejecución del Plan de Recuperación probablemente va a inducir la adecuación de determinados elementos de la organización territorial local y de la cooperación interadministrativa. Veamos, por ejemplo, la Orden TMA/957/2021, de 7 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española y la convocatoria para la

11. De acuerdo con dicho precepto: “Cuando se prevea expresamente en las bases reguladoras, podrán acceder a la condición de beneficiario las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo los proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención”.

12. Sobre los convenios, puede verse VILALTA REIXACH, Marc: “Los convenios administrativos a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público”, en GIMENO FELIU, José María (Coord.): *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Ed. Thomson Reuters - Aranzadi, Navarra 2018, p. 325-367, así como VILALTA REIXACH, Marc: “Los convenios interadministrativos (locales) y la Ley de Contratos del Sector Público: ¿Convenio o contrato?”, *Anuario de Derecho Municipal*, Núm. 12, 2019, p. 53-86. También SANTIAGO IGLESIAS, Diana: “Cooperación horizontal: los convenios interadministrativos”, en GAMERO CASADO, Eduardo; GALLEGO CÓRDOLES, Isabel (Coord.): *Tratado de Contratos del Sector público*, t. I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 618-684 y AMOEDO SOUTO, Carlos Alberto: “La colaboración público-público en el ámbito local tras la Ley 9/2017, de contratos del sector público”, en *Anuario del Gobierno Local* 2018, p. 263-298.

presentación de solicitudes para la obtención de las subvenciones por el procedimiento de concurrencia competitiva.

Es evidente que, por su objeto, la convocatoria va dirigida a las entidades locales, pero dicha Orden solo entiende como tales los Municipios, con independencia de su tamaño y población, y las Diputaciones Provinciales, los Cabildos y Consells Insulares. De modo que quedarían fuera de su ámbito de aplicación las entidades locales de carácter asociativo que podemos situar en la “intermunicipalidad”, es decir, las comarcas, las mancomunidades y las áreas metropolitanas; entidades que, por su naturaleza, no quedan precisamente alejadas del objeto de la convocatoria. En lugar de apoyarse en las formas cooperativas o de actuación conjunta propias del régimen local, la citada Orden se remite a la adopción del mecanismo común, ya citado, de las agrupaciones de beneficiarios de las subvenciones. Y, en efecto, sí atribuye la condición de beneficiarias a “las agrupaciones de Entidades Locales que, con un número mínimo de dos, estén constituidas conforme al art. 11.3 de la Ley General de Subvenciones y en el art. 67 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, y acuerden elaborar un mismo Plan de Acción que tenga como objeto la defensa de intereses territoriales, culturales, sociales, medioambientales o económicos comunes que permitan identificarlas como áreas funcionales con características homogéneas, formen parte o no de una misma provincia o Comunidad Autónoma”. Así, pues, nos encontramos ante una nueva forma de cooperación interadministrativa local.

En otros casos, se contempla la agrupación de beneficiarios como un mecanismo a la vez de colaboración público-privada y de cooperación interadministrativa, pero siempre bajo el liderazgo de un municipio que se considera, a estos efectos, ciudad. Lo vemos, por ejemplo, en la Orden TED/1018/2021, de 20 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de la Fundación Biodiversidad, F.S.P., para fomentar actuaciones dirigidas a la renaturalización y resiliencia de ciudades españolas, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba la convocatoria correspondiente al año 2021. El art. 26 de dicha Orden señala que podrán obtener la condición de entidad beneficiaria los Ayuntamientos de capitales de provincia o municipios que cuenten con más de 50.000 habitantes, así como municipios de más de 20.000 habitantes, entidades sin ánimo de lucro, universidades, organismos de investigación y centros tecnológicos, etc., siempre y cuando se integren en agrupaciones de beneficiarios junto con al menos un municipio que cumpla aquellas condiciones de capital de provincia o de más de 50.000 habitantes.

Como puede verse, se configura así la imagen de una ciudad líder de un territorio y de un proyecto que se articulan en torno a la figura de la agrupación de beneficiarios, como nueva forma de cooperación que, en todos los casos, va a actuar bajo la representación de la ciudad líder. Se especifica, además, que los municipios que integren las agrupaciones deben ser limítrofes y participar de un proyecto común

3. El estado de la autonomía local. El Informe del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local en España.

Como hemos tenido ocasión de examinar en otro lugar¹³, una de las características singulares de la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante, CEAL) es que, a pesar de carecer de un sistema propio de garantías jurisdiccionales, sí que cuenta con un sistema de seguimiento –monitoreo– de la aplicación efectiva de dicho tratado internacional en los diferentes Estados miembros por parte del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPRL)¹⁴.

En este sentido, a lo largo de 2021, el CPRL ha venido desarrollando dicho procedimiento de seguimiento en nuestro país, dando como resultado la aprobación en el mes de octubre pasado de la Recomendación núm. 465 (2021) sobre la aplicación de la CEAL en nuestro ordenamiento jurídico¹⁵. La Comisión se entrevistó –en esta ocasión, *on line*– con más de cincuenta personalidades representantes de todos los niveles gubernamentales, autonómicos y locales, entidades asociativas municipalistas de ámbito estatal y autonómico, órganos constitucionales, etc., y elaboró un completo y documentado informe sobre el estado de la cuestión, que sirve de exposición de motivos de la Recomendación propiamente dicha¹⁶.

Como había venido ocurriendo ya en anteriores ocasiones¹⁷, la citada Recomendación constata que España es uno de los Estados más descentralizados de Europa y que cumple, con carácter general, sus obligaciones con respecto de la Carta. Igualmente, se valoran positivamente algunas de las reformas legales aprobadas en los últimos años y que incorporan algunas de las recomendaciones efectuadas por el CPLR en sus anteriores visitas de seguimiento¹⁸.

13. FONT I LLOVET, Tomàs (Dir); VILALTA REIXACH, Marc (Coord.): *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019.

14. Sobre dicho sistema de seguimiento nos remitimos a MORENO MOLINA, Ángel M.: “El seguimiento, por el Consejo de Europa, de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en sus Estados miembros”, en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.); VILALTA REIXACH, Marc (Coord.): *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Op. Cit., p. 309-352.

15. Aunque no está disponible en lengua castellana, el texto completo de dicha Recomendación y un memorándum explicativo puede consultarse en la página web del CPLR, a través del siguiente enlace: https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a4210d#_Toc56592718 [Última consulta: 16 de marzo de 2022].

16. Como nota anecdótica, permítasenos señalar que en dicho documento se citan repetidamente diversas obras publicadas por la Fundación Democracia y Gobierno Local, así como artículos publicados en el *Anuario del Gobierno Local*.

17. A tal efecto, véanse la Recomendación del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa núm. 336 (2013) sobre la Democracia Local y Regional en España y la Recomendación del mismo Congreso núm. 121 (2002) también sobre la Democracia Local y Regional en nuestro país. Sobre esta última, véase MARSAL FERRET, Marc: “Recomendación del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa sobre la democracia Local y regional en España”, *Anuario del Gobierno Local 2003*, 2004, p. 357-370.

18. Es el caso, por ejemplo, del establecimiento en el art. 75 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, de un umbral máximo para la remuneración de los cargos electos locales, en aplicación del art. 7.2 de la CEAL.

Sin embargo, la Recomendación núm. 465 (2021) –tal y como ya hiciera la Recomendación 336 (2013)– sigue identificando tres ámbitos concretos susceptibles de mejora y que deberían ser revisados por el legislador nacional: la delimitación de la atribución de competencias, las finanzas locales y los mecanismos de consulta y cooperación entre administraciones.

Por lo que se refiere al primero, se parte de la premisa que, a pesar de las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), siguen existiendo casos en los que la distribución de competencias entre las distintas administraciones territoriales no es suficientemente clara. Ello ha sido especialmente perceptible en la gestión de la crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia del Covid-19, que ha obligado a los gobiernos locales a hacer frente a nuevas necesidades sociales, en ocasiones sin tener claro a quién correspondía dicha competencia.

Igualmente, la citada Recomendación cuestiona los obstáculos con que se encuentra la incorporación del art. 4.2 de la CEAL al ordenamiento español¹⁹. Y es que, a pesar que el vigente art. 7.4 de la LBRL parece contener una habilitación general a las entidades locales para que puedan ejercer otras competencias, más allá de aquellas que les atribuyen como propias las leyes y de las que puedan delegarles otras entidades públicas, lo cierto es que los límites materiales y formales previstos por dicho precepto condicionan notablemente su ámbito de aplicación, poniendo en tela de juicio que pueda considerarse una verdadera cláusula general de competencias²⁰.

En cuanto a las finanzas, el CPLR se hace eco de algunos de los problemas actuales de las haciendas locales, tales como la falta de certeza de los recursos con los que puede contar cada administración o el hecho que, a pesar de lo previsto en el art. 25.4 de la LBRL, existan aún transferencias o atribuciones de competencias a los municipios que no siempre van acompañadas de los recursos económicos necesarios. De ahí que el informe de seguimiento concluya con la recomendación al legislador español de actualizar el sistema de financiación autonómico y local²¹.

Finalmente, en lo que se refiere a los mecanismos de consulta y participación entre los niveles de gobierno, la Recomendación constata el amplio margen de mejora de la legislación básica de régimen local española, que, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito autonómico, no sólo limita la participación de las enti-

19. De acuerdo con el art. 4.2 de la CEAL, “Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”.

20. En este sentido, por ejemplo, GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard: “La incorporación de la Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento español”, en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.); VILALTA REIXACH, Marc (Coord.): *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Op. Cit., p. 86-87.

21. En lo que se refiere al ámbito local, cabe recordar el Informe de la Comisión de Expertos sobre la revisión del modelo de la financiación local, elaborado en el año 2017, y al que se hizo referencia en FONT I LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo: “El debate sobre los servicios públicos locales: público y privado, la efectividad de los derechos sociales, autonomía y financiación”, *Anuario del Gobierno Local 2017*, p. 11-43.

dades locales en sede administrativa y no parlamentaria –principalmente, a través de la Comisión Nacional de Administración Local (art. 117-118 LBRL)–, sino que, además, dicha participación apenas condiciona en nada la actividad normativa o decisoria estatal²².

En este sentido, aún sin negar el carácter meramente consultivo de la participación local en el ejercicio de competencias normativas ajenas, una posible reforma de la LBRL en esta materia podría tomar como referencia algunas de las normas autonómicas más recientes, que atribuyen efectos jurídicos a la intervención de los gobiernos locales en el procedimiento normativo autonómico. Así, por ejemplo, podemos citar la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que crea la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, a la que se atribuye, entre otras, la función de informar preceptivamente los anteproyectos de ley o de decreto legislativo elaborados por el Gobierno de dicha Comunidad Autónoma, añadiéndose que si dicha Comisión constata una merma o vulneración de la autonomía local en la regulación proyectada y las modificaciones propuestas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi no son admitidas, en todo o parte por el órgano promotor, entonces:

“[...] deberá convocarse una comisión bilateral entre la administración promotora de la propuesta normativa y una delegación de tres miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

4. De no alcanzar acuerdo ambas delegaciones, y transcurrido en todo caso el plazo de un mes desde la fecha de la solicitud de emisión del informe previsto en el apartado primero, el órgano promotor proseguirá con la tramitación, debiendo elaborar un informe motivado de las razones del rechazo de las propuestas de modificación planteadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, valorando en este caso expresamente su no afectación a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local.

5. En el caso de los anteproyectos de ley o de decreto legislativo, tras su aprobación como tales proyectos, el texto que se remita al Parlamento deberá ir acompañado del informe en el que se justifiquen las razones del rechazo y de las actas de la sesión o sesiones celebradas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi”²³.

En cualquier caso, más allá de estas observaciones concretas, hay también otro hilo conductor al largo de toda la citada Recomendación: las diferencias existentes entre las grandes ciudades y los pequeños municipios. Ello se plasma tanto en el ámbito competencial –donde, en la práctica, resulta prácticamente

22. Sobre la participación de los entes locales en competencias normativas ajenas véase, con más detalle, MEDINA ALCOZ, Luis: *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, INAP, Madrid, 2009 o VILALTA REIXACH, Marc: “El refuerzo de la autonomía local mediante la participación de los entes locales en los procedimientos normativos autonómicos: (balance de los nuevos estatutos de autonomía)”, *Anuario del Gobierno Local 2008*, p. 141-166.

23. En términos parecidos se expresa también el art. 37 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, al regular la Comisión de Garantías de la Autonomía Local extremeña.

imposible para los municipios pequeños poder emprender “competencias impropias”, a pesar de que, formalmente, se encuentran habilitados para ello (*ex art. 7.4 de la LBRL*)— como en el ámbito financiero, por cuanto el cálculo de la participación de los municipios en los tributos del Estado toma principalmente como referencia la población municipal, pero no otros elementos —como la dispersión geográfica o factores demográficos— que pueden suponer un encarecimiento notable en la prestación de determinados servicios públicos en zonas despobladas.

4. Las dinámicas reformistas del Gobierno local

Las anteriores consideraciones nos llevan a referirnos a la tan esperada reforma de la legislación básica estatal, que debe suponer, al menos, la aprobación de un nuevo Estatuto básico para los pequeños municipios. Como ha anunciado recientemente el Gobierno²⁴, este Estatuto debería servir, entre otros aspectos, para reforzar el funcionamiento democrático y la modernización de los gobiernos locales, con medidas dirigidas a fomentar la digitalización de los servicios públicos locales, mejorar la participación ciudadana y establecer una regulación básica para los municipios de menor población o en riesgo de despoblamiento²⁵.

Las dinámicas reformistas del régimen local se han ido sucediendo desde principios de este siglo: Libro Blanco para la reforma del gobierno local (2005), Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y Administración local (2007), Libro Verde “Los Gobiernos locales intermedios en España” (2011), Comisión de Expertos sobre la revisión del modelo de la financiación local (2017), etc., Pero lo cierto es que únicamente llegó a positivizarse la dinámica que desembocaría en la LRSAL (2013) y, aún sobre ésta misma, se efectuaron algunos trabajos previos de cara a su “reversión” (2018). Por su parte, en algunas Comunidades Autónomas las reformas, más generales o más parciales, se han concluido con mayor éxito: Ley de Autonomía Local de Andalucía (2010), Ley de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (2010), Ley de instituciones locales de Euskadi (2016), Ley de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana (2018), Ley de garantía de la autonomía municipal de Extremadura (2019), etc²⁶.

Todo lo anterior pone de manifiesto que, efectivamente, el régimen de los gobiernos locales en España está siendo objeto de atención reformadora, lo que sin duda responde a la necesidad de una profunda actualización en sus presupuestos básicos. En algún momento pareció que la actual legislatura, una vez

24. Véase la Nota de Prensa de la Presidencia del Gobierno del día 20 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/territorial/Paginas/2022/200122-estatuto-municipios-menor-poblacion.aspx> [Última consulta: 20 de marzo de 2022].

25. Lo cierto es que la preocupación por esta situación, casi endémica, ha encontrado amplio eco en la comunidad científica. Entre otros muchos, vid. los trabajos de Marcos ALMEIDA CERREDA y Diana SANTIAGO IGLESIAS, Joaquín TORNOS MAS, Eloísa CARBONELL PORRAS, Francisco Javier SANZ LARRUGA, y otros, en la sección monográfica de *Cuadernos de Derecho local* núm. 56, 2021, sobre “Los gobiernos locales ante el reto demográfico”.

26. Toda esta dinámica es analizada en el amplio informe colectivo dirigido por FONTLLOVET, Tomàs y coordinado por ALMEIDA CERREDA, Marcos y SANTIAGO IGLESIAS, Diana: *Las reformas y propuestas de reforma de la legislación local en España en los últimos 20 años. Síntesis del estado de la cuestión*, Diputación de Barcelona, Barcelona 2022, de próxima publicación.

superada la peor etapa de la pandemia, podía dar espacio para una amplia reconsideración de la LBRL, en la línea, entre otros aspectos, de ampliar y garantizar mejor el contenido competencial de la autonomía local, así como de disminuir el todavía imperante uniformismo del régimen local y aumentar los ámbitos de su diversificación. No obstante, parece, según se ha dicho, que la reforma se limitará al tema de los municipios con menor número de población o con riesgo de despoblación.