
Crisis financiera estatal, racionalización de la Administración local y desarrollo de la garantía de la autonomía local; comentarios de urgencia

Luciano Parejo Alfonso
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad Carlos III de Madrid

1. La necesidad de la actualización de la organización de la instancia local
2. La racionalización de la Administración local en curso
3. La racionalización de la Administración local y el respeto de su autonomía

Resumen

El presente trabajo analiza el anteproyecto de Ley elaborado por el Gobierno sobre actualización de la actual organización de la Administración local; anteproyecto donde se deja notar la incidencia de la grave y persistente crisis económica que atravesamos. Por lo que se conoce del mismo, existe el riesgo de que ni siquiera la combinación de la mayoría absoluta parlamentaria y la impetuosidad de las demandas de la crisis vaya a ser suficiente para superar las resistencias que han impedido tradicionalmente toda reconsideración del mapa municipal. Esta se aborda ciertamente, aunque preferentemente en términos de reordenación de las competencias, pero inserta su respuesta en el conjunto de una serie de medidas de corte financiero que, por imprimir al texto su lógica, resultan ajenas a, cuando no incluso contradictorias con, la de autonomía local.

Palabras clave: *Administración local; garantía de la autonomía local; reforma de la Administración local.*

Financial crisis, rationalization of local administration and the guarantee of its autonomy: quick commentaries

Abstract

This article analyzes the Government's legislative draft regarding the reform of local administration. This text is embedded in the severe and persistent economic crisis. Despite of the strong demands due to the crisis and the absolute majority in the Parliament of the party that governs Spain, it is probably that the traditional resistance to reform local governments could not be overcome. Certainly, this legislative draft rethinks local administration in the light of redesigning local competences but its financial measures are alien or even incongruent with the autonomy of local governments.

Keywords: local administration; guarantee of local autonomy; reform of local administration.

1. La necesidad de la actualización de la organización de la instancia local

Los términos de la incorporación constitucional de la Administración local a la arquitectura del Estado –reconocimiento de la realidad existente y su constitución

como parte de la organización territorial estatal– determinaron en su momento la completa descarga en la legislación ordinaria de la actualización de las condiciones de institucionalización jurídico-política de la realidad local heredada. Problema este que, si histórico, adquiriría nuevas y perentorias dimensiones a la luz del

diseño territorial del Estado constitucional y del papel en él atribuido a la Administración local, en la permanente tarea de máxima realización posible del orden sustantivo constitucional.

Aunque sea explicable no es del todo justificable la ausencia de toda referencia constitucional a las características, siquiera mínimas, de las colectividades determinadas por la convivencia en el territorio para ser consideradas municipios, a la luz de las dificultades tradicionales –desde 1812– por hacer de la local una instancia a la altura de las tareas administrativas requeridas por la gestión de los intereses locales. Menos justificable aún es, por tanto (aunque, por el contrario, quizás más explicable por razones imputables a la lógica del proceso de construcción del Estado autonómico), que tampoco el primer legislador básico se hiciera cargo de esta cuestión esencial en 1985 (igual “olvido” ha practicado el de las diferentes reformas parciales que, desde entonces, han ido sucediéndose, y que han tenido un norte bien distinto).

La actual organización territorial del Estado ha debido articularse, pues, sobre la base del mapa municipal heredado, el cual ha continuado sujeto, por lo demás, a la dinámica preferentemente fragmentadora que le ha venido caracterizando entre nosotros.

La incidencia en el Estado de la grave y persistente crisis económica que atravesamos, ha colocado en la agenda política inmediata, sin embargo, la necesidad de afrontar sin mayor dilación –¿en el contexto de la puesta al día de la entera organización territorial estatal?– la diferida actualización de la institucionalización del gobierno y la administración de las comunidades determinadas, directa o indirectamente, por la convivencia inmediata o vecinal (que debería formar paquete –nueva ocasión perdida– con la de la también siempre diferida de la hacienda local).

Por lo que se conoce del anteproyecto de Ley que parece haber efectivamente elaborado el Gobierno,¹ existe el riesgo de que ni siquiera la combinación de la mayoría absoluta parlamentaria y la impetuosidad de las demandas de la crisis (al punto de su práctica irresistible para la realización de las reformas consideradas necesarias en muchos otros órdenes de la con-

vivencia social) vaya a ser suficiente para superar las resistencias que han impedido tradicionalmente toda reconsideración del mapa municipal. Esta se aborda ciertamente, aunque preferentemente en términos de reordenación de las competencias (sobre todo en el seno de la estructura dual de la Administración local necesaria), pero inserta su respuesta en el conjunto de una serie de medidas de corte financiero que, por imprimir al texto su lógica (cual luce ya en la denominación del anteproyecto), resultan ajenas a, cuando no incluso contradictorias con, la de autonomía local. Lo que no vendría sino a continuar una línea iniciada ya con el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, convertora de los interventores locales en órganos resolutivos capaces del reconocimiento de obligaciones de pago (relaciones certificadas de obligaciones pendientes de pago a proveedores y certificaciones individuales de dichas obligaciones) y de propuesta directa al Pleno de los precisos planes de ajuste. La crisis económica amenaza así con transformarse de ocasión paradójicamente facilitadora de la solución de un grave problema estructural obstativo del pleno y eficaz despliegue de la autonomía local, en factor legitimante de la distorsión de esta. Cual viene sucediendo, de otro lado, con muchos otros principios e instituciones constitucionales no precisamente secundarios.

2. La racionalización de la Administración local en curso

La reconsideración del mapa municipal es accesible desde luego al legislador ordinario por no afectar a la garantía constitucional de la autonomía local. El reconocimiento constitutivo que subyace a esta es, en efecto, abstracto por referido a la institución objetiva de gobierno y administración de las comunidades vecinales (sin prejuzgar cuáles sean estas en la realidad), en modo alguno, pues, concreto y predicado de cada municipio en tanto que entidad existente. No opera, pues, como título de garantía de su permanencia. Así lo ha venido a confirmar el Tribunal Constitucional, que, al remitirse, como criterio, a la reconocibilidad –en

1. Se ha manejado el único texto accesible (vía Internet), fechado el día 13 de julio de 2012, que no parece que pueda darse por definitivo, pues ni siquiera ha sido aún informado por la Comisión Nacional de Administración Local. Los comentarios que siguen deben entenderse hechos, pues, desde la reserva que implica la utilización de un texto del que no se tiene constancia de que responda fielmente al planteamiento gubernamental de la modificación legislativa que está en curso.

cada momento— de la institución en la correspondiente regulación legal, deja abierta la puerta a la evolución de aquella al compás de la social (de lo que deba entenderse en cada momento como comunidad vecinal).

Lo que en la reconsideración del mapa municipal está en juego, pues, no es la institución como tal, sino la identificación correcta, a la altura del tiempo, del objeto del reconocimiento constitutivo constitucional en que la misma se hace operativa. Dicho de otro modo: la identificación de las características indispensables de las comunidades vecinales reales para ser destinatarias de su reconocimiento como tales, productor, a su vez, del efecto de su integración, bajo el manto protector de la institución, en la pieza territorial basal de la arquitectura del Estado.

Se trata de una operación de gran trascendencia, dado que —atendida la configuración constitucional de la local como una Administración con legitimación democrática propia, que responde al principio de autoadministración— en ella aparecen implicados los valores constitucionales superiores de:

- a) Democracia, en relación con el derecho fundamental a participar, directamente o a través de representantes públicos, en los asuntos públicos (artículo 23 CE), cabalmente los de índole local. Lo que quiere decir que la determinación del mapa municipal tiene que ver con la correcta identificación del “pueblo” local cuyos intereses son objeto de gestión.
- b) Estado social, toda vez que —por ser el gobierno y la administración del círculo de intereses de las comunidades municipales el de una Administración, por más que de tipo específico o singular dentro del complejo de Administraciones Públicas— su organización debe ser idónea para el cumplimiento eficaz (con eficiencia) de las tareas correspondientes, en definitiva servidoras de las necesidades inmediatas de los ciudadanos-vecinos.

Lo que quiere decir que no basta con la adecuada determinación, por criterios relativos al principio democrático, de la comunidad cuyo círculo de intereses proceda institucionalizar como municipal. Esta es una condición necesaria, pero no suficiente, pues la institucionalización debe

producir una instancia capaz no solo de expresar correctamente las necesidades y aspiraciones de la comunidad, sino de traducirlas en programas de acción administrativa dirigidos a satisfacerlas, financiarlos y efectivamente ejecutarlos.

El resultado de la aludida operación no está, pues, determinado unilateralmente por ninguno de dichos valores, debiendo ser fruto más bien de una adecuada ponderación de ambos. Ello no significa dilución de los rasgos constitucionales de la institución garantizada. La imagen constitucional de esta que ha de respetarse, ha de tenerse, por tanto, clara, lo que es dudoso que suceda en el anteproyecto que está siendo objeto de tramitación.

Lo decisivo en el escalón legal ordinario es, así, la determinación del legislador que tiene competencia para verificar la comentada operación. Siendo clara —como resulta ya de la previsión por el artículo 148.1.2.^ª CE de su intervención en las alteraciones de los términos municipales— la implicación necesaria de las comunidades autónomas, la cuestión estriba más bien en determinar si algún aspecto de tal operación puede y debe —y, en su caso, en qué medida— considerarse básico y, por ello, comprendido en la competencia legislativa estatal. Como he expuesto ya en otro lugar,² parece evidente una respuesta positiva, cuando menos por lo que hace a la fijación de las condiciones mínimas en las que la realidad social de convivencia en el territorio determina la institucionalización en forma de una de las entidades necesarias basales de la organización territorial del Estado como un todo, y beneficiaria, por ello, de la autonomía constitucionalmente garantizada. Pues de ella depende nada menos que la precisión básica del contenido de tal autonomía en términos de competencias, suficiencia económico-financiera para el despliegue de estas y posición, con ocasión del ejercicio de las mismas, en la dinámica del conjunto del poder público de carácter administrativo.

El anteproyecto de Ley en curso incluye, desde luego, medidas que, en su efecto, reordenan (o, en la terminología que emplea, “racionalizan”) el mapa municipal. Pero lo hace fundamentalmente desde la doble perspectiva de la depuración de las competencias municipales y la reordenación de la distribución

2. PAREJO ALFONSO, Luciano, “Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 29, junio de 2012, p. 9 a 21.

competencial en el seno de la entera Administración local. Aunque alude genéricamente a la necesidad – transcurridos casi 30 años de la entrada en vigor de la Ley de 1985– de “someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al complejo estatuto jurídico de la Administración local”, en su preámbulo el documento:

a) Hace descansar sus objetivos en la crítica del modelo de competencias municipales establecido en 1985 (achacándole complejidad determinante de la difuminación de la responsabilidad de los Gobiernos locales y producción de disfuncionalidades: favorecimiento de situaciones de concurrencia competencial y actuación local sin título competencial específico) para situarse en el terreno competencial prefijado por la doctrina del Tribunal Constitucional. Crítica que, sin embargo, conecta inmediatamente con el campo hacendístico para justificar la extensión de las medidas de reforma –en el contexto de los compromisos de consolidación fiscal a escala europea y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera– al aseguramiento de la efectividad de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y uso eficiente de los recursos públicos.

b) Fija sus objetivos fundamentales (que justifican la denominación del texto) en los tres siguientes:

- La racionalización de la estructura organizativa de la Administración local, que se traduce esencialmente en el fortalecimiento de las diputaciones provinciales y la revisión de las entidades locales instrumentales.
- La clarificación de las competencias locales (definición más precisa; diferenciación respecto de las competencias autonómicas y locales; condicionamiento de la prestación de servicios facultativos).
- El fortalecimiento de la figura del interventor local (mayor imparcialidad para garantía de mayor rigurosidad del control financiero y presupuestario).

Hay desde luego medidas directamente reorganizadoras del mapa municipal y del sector público local:

– La de reorganización municipal se reduce a la contenida en la disposición, sorprendentemente calificada como transitoria (se trata más bien, por su contenido, de una adicional), consistente en la disolución (más bien debería hablarse de supresión) de todas las entidades locales menores existentes (unas 3.725).

– Las calificadas de “redimensionamiento” del sector público local, que presentan diverso carácter y alcance, aunque, en su mayoría, integran más bien una concreta operación de saneamiento, y son las siguientes:

a) Por de pronto, se establece una regla³ condicionante de la futura evolución, a saber, la de prohibición a los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes adscritos o dependientes –a efectos del sistema europeo de cuentas– de cualquiera de las entidades locales territoriales necesarias, de la constitución, participación en o adquisición de nuevas unidades, independientemente de la clasificación sectorial de estas en términos de la contabilidad nacional.

b) Respecto de la situación existente, consisten en:

i) La disolución y liquidación de los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes controlados, al tiempo de entrada en vigor de la Ley proyectada y a efectos del sistema europeo de cuentas, por unidades adscritas o dependientes de cualquiera de las entidades locales territoriales necesarias.

ii) La prohibición a las entidades locales territoriales necesarias, durante el tiempo de vigencia del correspondiente plan económico-financiero o de ajuste, de:

– La adquisición o constitución (o participación en la constitución, directa o indirectamente) de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades o demás entes.

– La realización de aportaciones patrimoniales, o suscripción de ampliaciones de capital, de entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles locales con necesidades de financiación.

3. La referencia, en la formulación de esta regla, al sistema europeo de cuentas y a la contabilidad nacional, introduce, en su aplicación, la terminología –diversa de la jurídica– propia de tales instrumentos, lo que es más que probable que sea causa de dudas interpretativas y dificultades de aplicación.

iii) La imposición, a las entidades adscritas –a efectos del sistema europeo de cuentas– a cualquiera de las entidades locales territoriales necesarias o sus organismos autónomos, y en situación deficitaria⁴ al tiempo de entrada en vigor de la Ley proyectada, de la elaboración y aprobación de un plan de saneamiento individualizado, con determinación de su disolución en caso de no corrección efectiva de la referida situación.

De resto, lo que hay es “racionalización” de la Administración local, que –sin afectación desde luego del mapa municipal– modifica significativamente no tanto el esquema legal de determinación de las competencias municipales, como una parcial (en punto a los llamados servicios mínimos obligatorios) redistribución interna o, en el seno de aquella Administración local, de los cometidos atribuidos a ella en su conjunto o en bloque,⁵ acompañada de una reducción del coste del modelo representativo municipal.⁶

Hay, pues, ciertamente y como efecto, una mejora de la capacidad de la Administración local en bloque

para desempeñar las tareas que le corresponden. Lo que no redundará en demérito de la solución articulada a tal fin, que, aunque limitada, es plausible⁷ y, sobre todo, viable, en tanto que soslaya uno de los obstáculos tradicionales de la reorganización del mundo municipal. No puede decirse lo mismo en cuanto al esquema legal básico de atribución de competencias municipales, que no experimenta modificaciones en las que pueda apreciarse superación alguna de las graves deficiencias que, sin embargo, se imputan al aún vigente.⁸ En efecto, las novedades se limitan, sin entrar en detalles, a:⁹

1. Suprimir –sin mayor efecto real limitativo– los incisos “toda clase de” y “cuantos” en la atribución de la facultad de promoción de actividades y prestación de servicios, respectivamente.
2. Depurar y actualizar la lista de materias en las que deben atribuirse competencias propias a los municipios, sin alterar en lo más mínimo la lógica del juego de la legislación estatal y au-

4. Entendida, para los entes con consideración –en el sistema europeo de cuentas– de Administración Pública, como “necesidad de financiación”, y, para los que no tengan tal consideración según dicho sistema, como “desequilibrio financiero”.

5. Fortalecimiento de la posición de las diputaciones provinciales y cabildos y consejos insulares (así como comunidades autónomas uniprovinciales), desplazando a estas entidades –en ciertas condiciones– servicios municipales, pero sin supresión de municipio alguno.

6. Lo que se hace en anteproyecto –paralelo– de modificación de la Ley orgánica de régimen electoral general: reducción en un tercio del número total de concejales, y establecimiento de un límite máximo de 35 concejales en los municipios de mayor población.

7. El diseño técnico de la solución es, sin embargo, mejorable. Dejando ahora de lado la cuestión relativa al respeto de la autonomía local, el principio parece ciertamente claro: traslación a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares (así como, en su caso, a las comunidades autónomas uniprovinciales) de las competencias de los municipios de menos de 20.000 habitantes para la prestación de los servicios mínimos cuando su prestación efectiva no cumpla los correspondientes estándares de calidad. Pero la claridad desaparece cuando se entra en el detalle de:

– El mecanismo para la efectividad de la traslación de competencias.

Este no opera *ex lege*, de modo que la traslación requiere una decisión de asunción de la o las competencias correspondientes en función de una evaluación de los correspondientes servicios (conforme a estándares de calidad que ahora no son del caso); asunción a la que ha de seguir aún una negociación del traspaso de los medios materiales y personales implicados. Lo que significa que el proceso de asunción, además de reproducirse periódicamente, puede ser, de cada vez o en cada impulso, lento y de resultado asimétrico (en función de que la evaluación sea positiva –haciendo imposible la asunción– o negativa –única que hace posible tal asunción–). Aunque la inexorabilidad de esta parezca estar en la intención del legislador, no aparece claramente establecida, toda vez que –en la primera y única evaluación que se impone en plazo determinado (la prevista en disposición adicional; las ulteriores dependen del dictado de un Real Decreto)– a la evaluación negativa parece atribuirse solo una eficacia equiparable a la de los informes determinantes. La duda encuentra especial fundamento en la inclusión –en la regulación general de los tipos de competencias locales– de un simple apoderamiento (“... podrán las provincias y las islas...”) de asunción de la “... gestión de los servicios municipales mínimos de acuerdo con lo dispuesto en...” la regulación comentada.

– La consecuencia de la asunción autonómica, provincial o insular de las competencias.

Pues si, de un lado, se dice que implica la traslación de la titularidad de las competencias y atribuye la facultad de elección de la forma de gestión, de otro se califica inmediatamente la prestación misma como “común y obligatoria” (nótese que, al menos en el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales, se impone el deber de garantizar a los municipios la adecuada representación de sus intereses en la gestión de las competencias asumidas).

8. Además de añadir alguna dificultad, no menor, en el manejo y aplicación del esquema de atribución de competencias, como la que deriva de la imprecisión en la utilización de los términos “competencia”, “servicio” y “actividad”.

9. Dejando de lado la ya comentada traslación de competencias-servicios municipales, mucho menos significativas son aún las novedades que se prevé introducir en el esquema competencial de las diputaciones provinciales.

tonómica al respecto, aunque sí –de modo difícilmente justificable constitucionalmente– los términos de la producción de dicha legislación (toda ella y no solo la estatal). Toda Ley que atribuya competencias propias (desaparece, sin mayor consecuencia, la formulación de este cometido en términos de reserva de Ley) debe cumplir determinados requisitos, tanto sustantivos o de fondo (ser resultado de una evaluación de la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, equilibrio y sostenibilidad financiera; cumplimiento de los principios de sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio; dotación con los recursos financieros precisos para asegurar la suficiencia financiera sin incurrir, sin embargo, en incremento del gasto público; determinación precisa del servicio o actividad local y estricta separación respecto de las competencias estatales y autonómicas, con impedimento de duplicidades administrativas) como procedimentales (acompañamiento de memoria económica sobre impacto en los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas, la sostenibilidad financiera y la eficiencia del servicio o la actividad de que se trate).¹⁰ No hay duda de que tales exigencias –claramente ilegítimamente invasivas del autogobierno autonómico– se extienden a todas las leyes sin distinción, pues cuando el texto se refiere solo a las estatales (cual sucede con la preceptividad nada menos que de informe favorable previo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre el pertinente proyecto) así lo precisa.

3. Mantener el sistema de definición de servicios mínimos de prestación obligatoria, si bien sin el necesario ajuste con relación al listado de materias de posible competencia propia.
4. Mantener, si bien con añadidos no precisamente clarificadores, el régimen de delegación de competencias por parte del Estado y las comunidades autónomas, que –por demás– se endurece con la obligatoriedad del acompañamiento de

la delegación con técnicas de dirección y control de oportunidad.

5. Suprimir la habilitación expresa para la realización de actividades complementarias de las de otras Administraciones, lo que ciertamente responde al propósito de la evitación de duplicidades, pero que: i) no asegura su plena efectividad en tanto se mantiene la cláusula general habilitante de actividades, sin poder garantizarse (por ser imposible) el pleno y neto deslinde interterritorial de todas las competencias en todas las materias en que se atribuyan competencias propias a los municipios; y, sobre todo, ii) aparece contrapesado con la introducción –al hilo de la regulación de los tipos de competencias locales– de una nueva habilitación genérica para ejercer (ciertamente de modo excepcional) competencias no previstas en la Ley y actividades económicas, siempre que no se ponga en riesgo financiero el ejercicio de las competencias propias.

Menos complaciente debe ser el juicio sobre el planteamiento en el que se insertan tales medidas. Pues en él hay poco de verdadera renovación sistémica del estatuto de la Administración local (pensando en su posición y función específicas en el complejo poder público administrativo) y mucho de infiltración en este –incluso quebrando su lógica en el seno de la del Estado autonómico– de medidas de control económico-financiero atribuidas a la Administración General del Estado, articuladas, además y en buena medida, como pura operación de saneamiento coyuntural. La fijación del título competencial en el que se ampara el anteproyecto no deja lugar a duda al respecto: la posible futura Ley se define a sí misma como “desarrollo del artículo 135 de la Constitución”, que se lleva a cabo al amparo de los apartados 13 y 18 del artículo 149 de la misma. Lo que tiene contundente traducción en el texto dispositivo, que, sobre el soporte proporcionado por la recuperación y potenciación de las funciones públicas necesarias (especialmente la de control de la gestión presupuestaria y económico-financiera), aparece trufado –diríase que transido obsesivamente– por el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y la observancia de la eficiencia en la gestión

10. Tratándose de leyes parece clara la escasa operatividad práctica de estos requerimientos, sean sustantivos o procedimentales. Lo que vale incluso para el más expedito de ellos –el de informe departamental previo y favorable del correspondiente proyecto de Ley estatal–, toda vez que es difícilmente compatible con el funcionamiento real del Gobierno.

pública,¹¹ que adquieren así un claro predominio en el juego de principios operantes en la organización y la actividad municipales.

3. La racionalización de la Administración local y el respeto de su autonomía

Los retoques en la capital regulación del modo de proceder de los legisladores estatal y autonómico en la asignación de las competencias que resultan de los distintos programas legislativos administrativos para la efectividad de la autonomía local –capital, porque bien

se comprende su relevancia constitucional– anuncian ya una preocupante desfiguración de dicha autonomía. Si nada puede objetarse, en principio y dada la imbricación constitucional de autonomía local y suficiencia financiera, a la formación de pareja con los principios de descentralización y sostenibilidad financiera, lo contrario sucede con la fórmula de cierre dirigida a asegurar, sin más, la sujeción a la normativa (toda ella) de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En efecto, los términos de esta fórmula de cierre introducen en el precepto un plano regulatorio impropio¹² y, en todo caso, ajeno a su carácter principal, provocando su heterogeneidad y posibilitando así, cuando

11. Baste con las siguientes referencias:

– En la precisión de los principios estructurales de aseguramiento de la efectividad de la autonomía local (en la terminología de la Carta Europea de la Autonomía Local: los que traducen su concepto y alcance), aparte de la supresión del referido a la máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (que se corresponde con el europeo de incumbencia preferente –salvo razones de amplitud de la tarea, economía o eficacia– a las autoridades más cercanas a los ciudadanos), i) se coloca el principio de sostenibilidad financiera a la par que el de descentralización; y, sobre ello, ii) se somete la ponderación de todos los principios legales a la sujeción de la solución a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

– En la regulación general del tipo de competencia local atribuida por delegación, se complementa el control de la oportunidad con el de la eficiencia.

– En la determinación de la técnica de la coordinación de las entidades locales, se reduce el objeto de la misma a “... asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, obviando cualesquiera otros objetos por lo menos de igual importancia.

– En los procesos de atribución de competencias propias a los municipios, son determinantes, según ya nos consta, los principios de equilibrio y sostenibilidad financieros y de eficiencia económica.

– En la asignación –al menos por el Estado– de recursos financieros a los municipios, se introduce: i) con carácter general, la referencia a estándares de calidad objeto de control económico-financiero, para fijar el importe de dichos recursos; y, con carácter más específico y para la cobertura del coste nada menos que de los servicios municipales mínimos, ii) la evaluación, desde el punto de vista en medida importante de la sostenibilidad financiera, del cumplimiento de los referidos estándares de calidad; evaluación cuyo resultado puede abocar a la supresión pura y simple de servicios (cuando sean facultativos), o, en otro caso, a la reacomodación de la correspondiente competencia en el seno de la Administración local (traslación al nivel provincial –en su caso autonómico– o insular).

– En la delegación por el Estado o las comunidades autónomas de competencias en los municipios, pasa a ser determinante: i) para su posibilidad, tanto la mejora de la eficiencia de la gestión, como la conformidad con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; y ii) para su persistencia, la adecuada y suficiente dotación presupuestaria anual necesaria en los presupuestos de la Administración delegante.

– En la confusa modificación del régimen de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, confusa porque si de un lado se plantea únicamente la modificación de las condiciones de creación de este tipo de entidades –lo que es coherente con la no supresión de su inclusión por el artículo 3 de la Ley de 1985 entre las que tienen el carácter de entidades locales–, de otro se pretende negarles la personalidad jurídica y reducir las a mera forma de organización interna municipal para la administración de núcleos de población separados (paradójicamente calificada como de descentralización), el criterio de la opción organizativa en su favor pasa a ser la mayor eficiencia de acuerdo con la Ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

– En la regulación de la cooperación mediante convenio o consorcio, vuelve a aparecer, como determinante, el criterio de la mejora de la eficiencia de la gestión pública y el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, alcanzando la preocupación de esta índole al punto de establecer condiciones de difícil observancia (aplicadas estrictamente), como la garantía de la sostenibilidad financiera tanto de las Administraciones participantes como del propio consorcio, y la imposición de una regla de congelación (prohibición de demanda de mayores recursos de los inicialmente previstos) entabadora de la evolución de este último.

– En la elección de la forma de prestación de los servicios públicos locales, el criterio decisivo es ahora, de modo coherente con todo lo anterior, el de la mayor eficiencia.

– Y en la regulación de la iniciativa económica local, el ejercicio de esta se hace depender nada menos que de la no puesta en riesgo de la sostenibilidad financiera del ejercicio de las competencias del ente de que se trate.

12. Impropio, porque la Ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera opera en la dimensión del funcionamiento y la actividad de los municipios, no en la determinación de sus competencias (a efectos del desarrollo de la garantía constitucional), debiendo cumplirse desde luego estrictamente, pero ciertamente en dicha dimensión.

menos, la operatividad de la fórmula como caballo de Troya portador de incidencias múltiples y de diverso porte en la autonomía local.

Tal efecto erosionador comienza en la habilitación excepcional a las entidades locales para ejercer competencias no previstas en la Ley, y desarrollar actividades económicas (expresión del carácter “creativo” de tareas administrativas del espacio decisional, actuando bajo la propia responsabilidad, que supone el gobierno y la administración locales).¹³ Pues bien está la prevención de la no puesta en riesgo financiero del ejercicio de competencias propias y la garantía de la sostenibilidad, asimismo financiera, de las nuevas competencias o actividades y el respeto del principio de eficiencia, pero parece excesiva la de cumplimiento del “resto de los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Ese resto arrastra, en efecto, todas las técnicas de control que el anteproyecto contempla y cuyo juego indiscriminado puede permitir decisiones gubernativo-administrativas (al menos de la instancia estatal) capaces de enjuiciar e, incluso, impedir decisiones municipales bajo la propia responsabilidad, con ruptura de la lógica propia de los diversos espacios territoriales de representatividad y control de la gestión representativa. Y, por ello, la del sistema de relaciones interadministrativas y resolución de los conflictos con las instancias territoriales más amplias, consagrada por el Tribunal Constitucional. Puede desde luego argumentarse que la autonomía local lo es en el marco de la Ley y que no es refractaria, por tanto, a controles de legalidad; argumento en sí mis-

mo indiscutible, como lo es también la posibilidad de la reintroducción de estos. Pero la cuestión no es esa reintroducción, sino los términos en que pueda y deba llevarse a cabo. Aparte de que aquí la legalidad aplicada oculta mecanismos que confieren un gran margen de apreciación, cuando no de discrecionalidad, siendo así más bien de oportunidad, lo cierto es que en todo caso:

1. La construcción centralizada¹⁴ de los controles de corte presupuestario-financiero entra en conflicto, por su capacidad de proyección (casi inevitable) sobre todo tipo de competencias y materias sustantivas, con la lógica –derivada del orden constitucional– del reparto de la supervisión o vigilancia del cumplimiento de la legalidad entre las instancias estatal y autonómica, en función justamente de la legislación de que en cada caso se trate. Y la potencia de los primeros respecto de los articulados al servicio del respeto del resto de la legalidad jurídico-administrativa,¹⁵ supone una amenaza seria para la coherencia y efectividad del sistema de relaciones interadministrativas de conflicto en su conjunto.

El texto llega, en este orden de cosas, a desconocer la lógica respectiva de los ordenamientos estatal y autonómico y de su correspondiente relación. Es llamativa, en efecto, la regulación de los requisitos que debe cumplir todo proceso legislativo, sea estatal o autonómico, dirigido a asignar competencias a los municipios, que está incurso en manifiesta incompetencia (además

13. Y que casa (aun restringiéndola vía precisión de excepcionalidad) con la cláusula habilitante general de la regulación de las competencias locales propias.

14. La construcción se califica de centralizada toda vez que (conforme a la correspondiente modificación de la Ley de Haciendas Locales):

- Se ejerce ciertamente en las entidades locales, pero mediante los procedimientos de control, la metodología de aplicación y los criterios de actuación fijados reglamentariamente por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

- Se realiza por personal controlador cuyos derechos y deberes son fijados por la misma normativa reglamentaria, comenzando por los interventores locales.

- Los destinatarios de los informes de control se determinan también por dicha normativa reglamentaria (además de la previa determinación de los que lo son por decisión legal de los emitidos por los interventores locales).

- Los órganos interventores de las entidades locales quedan legalmente obligados a remitir con carácter anual a la Intervención General del Estado un informe resumen de los controles desarrollados en cada ejercicio, con el contenido precisado en las repetidas normas reglamentarias.

- La Intervención General del Estado puede asumir, mediante convenio, la realización de actuaciones de apoyo para el establecimiento de medidas de reforzamiento de la autonomía de los órganos responsables del control y la fiscalización interna de las entidades locales.

15. Este predominio luce en el importante reforzamiento del control interno de la gestión recaudatoria, presupuestaria y financiera, frente a la mera reintroducción, en los términos tradicionales del asesoramiento legal preceptivo, de la función de control interno de la observancia de la legalidad administrativa (procedimental y sustantiva).

de quedar fuera del radio de acción propio de una Ley básica estatal) y lo está, además, con pleno conocimiento (pues se distingue entre los requisitos impuestos con carácter general y los específicos de los procesos legislativos estatales, concretamente el de informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

En la misma línea, pero con consecuencias distintas, se sitúa la previsión del establecimiento por norma reglamentaria estatal de i) estándares de calidad de los servicios municipales que sirvan de base para la fijación de los recursos financieros a asignar a las entidades locales (¿todas ellas o solo las municipales?); parece que solo estas últimas) y ii) procedimientos de verificación de evaluaciones periódicas. Si sería justificable la remisión al escalón reglamentario de la precisión de un extremo básico de características como las de los referidos estándares (supuesta su operatividad única como criterios objetivos), no lo es cuando:

- Se dota a los estándares de función determinante en la asignación general de recursos financieros a las entidades municipales, es decir, incluidos los que deben cubrir el coste del ejercicio de sus competencias propias. Tanto más, cuanto que queda presupuesta la competencia de la Administración General del Estado para su aplicación (se sobreentiende que sobre la base de las evaluaciones realizadas conforme a ellos). La afección aquí de la autonomía local parece evidente, cuando menos por lo que hace a la evaluación, con efectos jurídicos (especialmente trascendentes) sobre la organización de la propia actividad.
 - Se restringe el mecanismo anterior –de modo difícilmente comprensible en una norma básica– a la asignación que deba efectuar la Administración General del Estado, quedando así en el aire el régimen de la que deban realizar las correspondientes comunidades autónomas.
2. El agravamiento de las consecuencias de la apuntada construcción centralizada por la capacidad de penetración del control estatal, vía control interno, al interior del gobierno y administración municipales, impacta –distorsionándola– en la arquitectura de esta última. Se prevén efectiva-

mente i) la emisión, incluso en los ayuntamientos de grandes ciudades, de informes directos al Pleno por el interventor local sobre las resoluciones objeto de reparos y anomalías observadas en los ingresos; informes determinantes de punto específico del Orden del Día de las correspondientes sesiones plenarias, con la finalidad implícita de un pronunciamiento del Pleno sobre la discrepancia existente, convirtiendo así el Pleno en órgano resolutorio de esta; y ii) la remisión directa anual por el interventor local al Tribunal de Cuentas de todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el presidente y el Pleno, así como de un resumen de las anomalías detectadas en materia de ingresos.

3. La expuesta construcción, tiene como efecto una potenciación enorme de la asimetría existente entre los controles económico-financieros y los referidos a la legalidad procedimental y sustantiva, ya difícilmente asumible por alcanzar la reabsorción (gracias al predominio de sus criterios y su efectividad expeditiva) por los primeros de los segundos. Si –por sus propias características– los primeros van a producir sus efectos ya en sede gubernativo-administrativa, la de los segundos –de querer ejercitarse de forma independiente– va a continuar dependiendo de la lógica de la no incidencia gubernativo-administrativa directa en la acción local y precisión del conflicto sustanciado en sede judicial.

Esta reabsorción no es una suposición. La expresa frontalmente el anteproyecto al añadir al régimen actual de la coordinación interadministrativa la precisión de que la de las entidades locales tiene precisamente por objeto, con carácter general, es decir, cualquiera que sea el motivo que la determine, “... asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

El efecto que se irradia a las distintas instituciones no es otro que la reducción del radio de decisión bajo la propia responsabilidad de los municipios, incluso en su ámbito nuclear de autoorganización. Si la opción asociativa en mancomunidades queda amputada más allá de lo necesario (aparente prohibición, pro futuro, de creación o integración en cualquier mancomunidad –y no solo en las que tengan por objeto los correspondientes servicios– a los municipios cuyos servicios mínimos –todos o alguno– hayan sido asumidos por la Diputación Provin-

cial o el Cabildo o Consejo Insular), y la organizativa de creación de entidades territoriales menores queda supeditada a la acreditación (¿de qué modo y en qué condiciones?) de su mayor eficiencia, mayores consecuencias tienen:

- La restricción que de la libertad de elección entre las distintas formas legales de prestación de los servicios supone la introducción de la regla de la preferencia de las de entidad pública empresarial y sociedad mercantil local cuando quede acreditado (¿cómo y en que términos?) que resultan más eficientes que las restantes.
- La sujeción del ejercicio de la iniciativa económica a condiciones cuestionables, tales como la justificación de la prestación de todos los servicios locales, mínimos o no (es decir: todos), con arreglo a los estándares de calidad, la acreditación de no generación de riesgo para la sostenibilidad financiera municipal y la ausencia de efectos negativos en la concurrencia empresarial existente, así como la, aún más grave, discriminatoria conversión (y, en su efecto, indebida limitación) de aquella iniciativa local en subsidiaria (procedencia solo en caso de inacción o defección¹⁶ de la iniciativa privada).

Las condiciones impuestas al ejercicio de la iniciativa son cuestionables, en la medida en que o aparecen referidas al cumplimiento de estándares heterónomos (en su fijación y evaluación de cumplimiento) o la acreditación de cuyo cumplimiento está expuesta a incertidumbre interpretativa (así en punto a la no generación de riesgo para la sostenibilidad) o carecen de justificación constitucional o comunitario-europea en un orden de economía mixta (así la no incidencia en el estado concurrencial del mercado correspondiente).

La conversión en subsidiaria de la iniciativa económica es cuando menos discriminatoria, por cuanto –no resultando del orden constitucional, ni del comunitario europeo– afecta a la local, pero no así a la estatal y la autonómica.

- La mutación del sistema de relaciones interadministrativas, cuyas reglas dejan de aplicarse a todas las Administraciones implicadas por igual, transformándose en impositivas de deberes exclusivamente a las entidades locales, entre los que se incluye *ex novo*, por supuesto, el de valorar el impacto que las propias actuaciones en materia presupuestaria y financiera puedan provocar en el resto de las Administraciones Públicas (deber de cumplimiento difícil, en el nuevo texto, atendida la desaparición del deber correlativo de estas últimas Administraciones de proporcionar las necesarias informaciones a la local).

Se explica, pues, la desinhibición con la que el texto aborda, ya en el plano ejecutivo, el “redimensionamiento” del completo sector público local (quiere decirse: no solo el de carácter económico-empresarial, sino también el administrativo, es decir, prestador de servicios públicos incluso obligatorios en forma funcionalmente descentralizada), sin preocupación alguna no ya solo por la composición interna de ese sector y, por tanto, de las normas –además de estatales– autonómicas que lo rigen, sino por las interferencias que ello comporta en el juego de los controles existentes, también autonómicos, y, sobre todo, de la potestad local de autoorganización de sus servicios y actividades. En la articulación del mecanismo de redimensionamiento y la determinación de sus consecuencias se hace evidente, en todo caso, el alcance de la modulación a la baja de la autonomía local; especialmente en: i) la ablación, en las organizaciones instrumentales creadas por las entidades locales territoriales necesarias, de la facultad de creación de, o participación en, organizaciones ulteriores, con disolución y liquidación de las ya existentes; y ii) la prohibición transitoria (durante la vigencia del plan económico-financiero o de ajuste que les afecte)¹⁷ a las entidades locales territoriales necesarias de la creación de, o participación en, cualesquiera entidades instrumentales, así como de la aportación patrimonial a, o la suscripción de capital de, entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles locales. Lo que guarda relación, a su vez, con la medida

16. El término “defección” está aquí más que mal empleado, pues significa, según la Real Academia de la Lengua, acción de separarse con deslealtad de la causa o parcialidad a que se pertenecía. A lo que se quiere aludir es –así debe presumirse– al fenómeno de ausencia de iniciativa privada suficiente para satisfacer las correspondientes necesidades sociales.

17. Lo que implica un más que poderoso instrumento de control centralizado. Pues ha de tenerse en cuenta que se habilita expresamente a la Administración General del Estado para someter la aprobación de los planes de ajuste a cualquiera de las medidas de que se viene hablando, e incluir estas en los planes económico-financieros.

estructural de implantación de la evaluación periódica de todos los servicios municipales (se inscriban o no en el círculo de competencias propias –incluyendo los servicios obligatorios– y comenzando con la universal –para el conjunto de los servicios– que habría de realizarse dentro del año siguiente a la entrada en vigor del texto legal) conforme a criterios heterónomos, sin predeterminación del sujeto que ha de llevarla cabo (aunque concediendo un peso relevante a la opinión del órgano interventor de la correspondiente entidad local) y previsión, eso sí, de su efecto necesario en caso de ser negativa (sin aparente margen de maniobra alguno por parte de la entidad local afectada): a) supresión del servicio (si este es facultativo) o de la actividad económica desplegada; b) opción, para los municipios de más de 20.000 habitantes, por la privatización del servicio, si este es de los obligatorios y su prestación no supone el cumplimiento de funciones públicas (requisitos estos dos últimos que, en su formulación literal al menos, son contradictorios entre sí, pues un servicio público obligatorio implica el cumplimiento de una función pública);¹⁸ y c) asunción (al jugar como causa legal determinante) del servicio obligatorio por la Diputación Provincial (o Comunidad Autónoma uniprovincial) o el Cabildo o Consejo Insular, en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes. La instauración de este mecanismo puede alcanzar a los principios estructurales de los espacios democráticos de gestión representativa (la Administración local es uno de ellos por su legitimación democrática directa) y su diferenciación, incluso en la dimensión temporal, en la medida en que las consecuencias de evaluaciones de ciclos de gestión local terminados puedan afectar –en cuanto al ámbito y las posibilidades de actuación– a nuevos ciclos derivados, en su caso, del enjuiciamiento por el electorado de aquellos otros.

En la versión manejada, pues, el anteproyecto de Ley –sin perjuicio de indudables aciertos– dista de suponer una verdadera y equilibrada actualización del complejo estatuto de los entes locales para el mejor cumplimiento de su función constitucional como escalón basal del poder público administrativo, lastrado y sesgado como está su planteamiento por la óptica económico-financiera favorecida por las consecuencias de la crisis económica. Si necesaria es la reconducción económico-financiera de la gestión del escalón local,

lo es para asegurar su sostenibilidad financiera a los efectos de la idoneidad de aquel como “buena administración”, no como fin en sí mismo. Es de desear que en el proceso de definición de su texto que aún resta se despejen las cuestiones que plantea desde la lógica del Estado autonómico y de la autonomía local. ■

18. Quizás lo que quiera decir el texto es que la prestación del servicio no comporta el ejercicio de autoridad.