
Crisi financera estatal, racionalització de l'Administració local i desenvolupament de la garantia de l'autonomia local; comentaris d'urgència

Luciano Parejo Alfonso
Catedràtic de Dret Administratiu.
Universitat Carlos III de Madrid

1. La necessitat de l'actualització de l'organització de la instància local
2. La racionalització de l'Administració local en curs
3. La racionalització de l'Administració local i el respecte de la seva autonomia

Resum

Aquest treball analitza l'avantprojecte de Llei elaborat pel Govern sobre l'actualització de l'organització actual de l'Administració local; avantprojecte on es deixa notar la incidència de la greu i persistent crisi econòmica que travessem. Pel que es coneix d'aquest, hi ha el risc que ni tan sols la combinació de la majoria absoluta parlamentària i la impetuositat de les demandes de la crisi sigui suficient per superar les resistències que han impedit tradicionalment tota reconsideració del mapa municipal. Aquesta s'aborda certament, encara que preferentment en termes de reordenació de les competències, però insereix la seva resposta en el conjunt d'una sèrie de mesures de tall financer que, per imprimir al text la seva lògica, resulten alienes a la d'autonomia local, quan no fins i tot contradictòries amb aquesta.

Paraules clau: *Administració local; garantia de l'autonomia local; reforma de l'Administració 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 necessitat de l'actualització de l'organització de la instància local

Els termes de la incorporació constitucional de l'Administració local a l'arquitectura de l'Estat –reconeixement de la realitat existent i la seva constitució com a

part de l'organització territorial estatal– van determinar en el seu moment la descàrrega completa en la legislació ordinària de l'actualització de les condicions d'institucionalització juridicopolítica de la realitat local heretada. Problema aquest que, si històric, adquiria dimensions noves i peremptòries a la llum del disseny

territorial de l'Estat constitucional i del paper que s'hi atribuïa a l'Administració local, en la permanent tasca de màxima realització possible de l'ordre substantiu constitucional.

Encara que sigui explicable no és del tot justificable l'absència de tota referència constitucional a les característiques, ni tan sols mínimes, de les col·lectivitats determinades per la convivència al territori per ser considerades municipis, a la llum de les dificultats tradicionals –des del 1812– per fer de la local una instància a l'altura de les tasques administratives requerides per la gestió dels interessos locals. Menys justificable encara és, per tant (encara que, per contra, potser més explicable per raons imputables a la lògica del procés de construcció de l'Estat autonòmic), que tampoc el primer legislador bàsic no es fes càrrec d'aquesta qüestió essencial l'any 1985 (el mateix “oblit” ha practicat el de les diferents reformes parcials que, des de llavors, s'han anat succeint, i que han tingut un nord ben diferent).

L'actual organització territorial de l'Estat s'ha hagut d'articular, doncs, sobre la base del mapa municipal heretat, el qual ha continuat subjecte, d'altra banda, a la dinàmica preferentment fragmentadora que l'ha caracteritzat entre nosaltres.

Tanmateix, la incidència a l'Estat de la greu i persistent crisi econòmica que travessem ha col·locat a l'agenda política immediata la necessitat d'afrontar sense més dilació –en el context de la posada al dia de tota l'organització territorial estatal?– la diferida actualització de la institucionalització del govern i l'administració de les comunitats determinades, directament o indirectament, per la convivència immediata o veïnal (que hauria de formar paquet –una nova ocasió perduda– amb la de la també sempre diferida de la hisenda local).

Pel que es coneix de l'avantprojecte de Llei que sembla haver elaborat efectivament el Govern,¹ hi ha el risc que ni tan sols la combinació de la majoria absoluta parlamentària i la impetuositat de les demandes de la crisi (al punt de la seva pràctica irresistibilitat per a la realització de les reformes considerades necessàries en molts altres ordres de la convivència social) sigui suficient per superar les resistències que han impedit tra-

dicionalment tota reconsideració del mapa municipal. Aquesta s'aborda certament, encara que preferentment en termes de reordenació de les competències (sobretot en el si de l'estructura dual de l'Administració local necessària), però insereix la seva resposta en el conjunt d'una sèrie de mesures de tall financer que, per imprimir al text la seva lògica (com llueix ja en la denominació de l'avantprojecte), resulten alienes a la d'autonomia local, quan no fins i tot contradictòries amb aquesta. El que continuaria una línia iniciada ja amb el Reial decret Llei 4/2012, de 24 de febrer, convertora dels interventors locals en òrgans resolutoris capaços del reconeixement d'obligacions de pagament (relacions certificades d'obligacions pendents de pagament a proveïdors i certificacions individuals de les dites obligacions) i de proposta directa al Ple dels necessaris plans d'ajust. La crisi econòmica amenaça així amb transformar-se d'ocasió paradoxalment facilitadora de la solució d'un greu problema estructural obstatiu del ple i eficaç desplegament de l'autonomia local, en factor legitimant de la distorsió d'aquesta. Com succeeix, d'altra banda, amb molts altres principis i institucions constitucionals no precisament secundaris.

2. La racionalització de l'Administració local en curs

La reconsideració del mapa municipal és accessible, per descomptat, al legislador ordinari, perquè no afecta la garantia constitucional de l'autonomia local. El reconeixement constitutiu subjacent a aquesta és, en efecte, abstracte, perquè es refereix a la institució objectiva de govern i administració de les comunitats veïnals (sense prejudicar quines són aquestes en la realitat), de cap manera, doncs, concret i predicat de cada municipi com a entitat existent. No opera, doncs, com a títol de garantia de la seva permanència. Així ho ha confirmat el Tribunal Constitucional, que, en remetre's, com a criteri, a la reconeixibilitat –en cada moment– de la institució en la corresponent regulació legal, deixa oberta la porta a l'evolució d'aquella al compàs de la social (del que s'hagi d'entendre en cada moment com a comunitat veïnal).

1. Ha estat manejat l'únic text accessible (via Internet), datat el dia 13 de juliol de 2012, que no sembla que es pugui donar per definitiu, ja que ni tan sols ha estat encara informat per la Comissió Nacional d'Administració Local. Els comentaris que segueixen s'han d'entendre fets, doncs, des de la reserva que implica la utilització d'un text del qual no es té constància que respongui fidelment al plantejament governamental de la modificació legislativa que està en curs.

El que en la reconsideració del mapa municipal està en joc, doncs, no és la institució com a tal, sinó la identificació correcta, a l'altura del temps, de l'objecte del reconeixement constitutiu constitucional en què aquesta es fa operativa. En altres paraules: la identificació de les característiques indispensables de les comunitats veïnals reals per ser destinatàries del seu reconeixement com a tals, productor, al seu torn, de l'efecte de la seva integració, sota el mantell protector de la institució, en la peça territorial basal de l'arquitectura de l'Estat.

Es tracta d'una operació de gran transcendència, ja que –atesa la configuració constitucional de la local com una Administració amb legitimació democràtica pròpia, que respon al principi d'autoadministració– hi apareixen implicats els valors constitucionals superiors de:

- a) Democràcia, en relació amb el dret fonamental a participar, directament o per mitjà de representants públics, en els assumptes públics (article 23 CE).

El que vol dir que la determinació del mapa municipal té a veure amb la identificació correcta del "poble" local els interessos del qual són objecte de gestió.

- b) Estat social, per tal com –pel fet de ser el govern i l'administració del cercle d'interessos de les comunitats municipals el d'una Administració, per més que de tipus específic o singular dins el complex d'administracions públiques– la seva organització ha de ser idònia per al compliment eficaç (amb eficiència) de les tasques corresponents, en definitiva servidores de les necessitats immediates dels ciutadans-veïns.

El que vol dir que no n'hi ha prou amb la determinació adequada, per criteris relatius al principi democràtic, de la comunitat el cercle d'interessos de la qual sigui procedent institucionalitzar com a municipal. Aquesta és una condició necessària, però no suficient, ja que la institucionalització ha de produir una instància capaç no només d'expressar correctament les necessitats i aspiracions de la comunitat, sinó de traduir-les en programes d'acció administrativa dirigits a satisfer-les, finançar-los i executar-los efectivament.

El resultat de l'operació esmentada no està, doncs, determinat unilateralment per cap d'aquests valors,

ha de ser fruit més aviat d'una adequada ponderació d'ambdós. Això no vol dir la dilució dels trets constitucionals de la institució garantida. La imatge constitucional d'aquesta que s'ha de respectar, s'ha de tenir, per tant, clara, el que és dubtós que succeeixi en l'avantprojecte que està sent objecte de tramitació.

El que és decisiu en el graó legal ordinari és, així, la determinació del legislador que té competència per verificar l'operació comentada. En ser clara –com resulta ja de la previsió per part de l'article 148.1.2a CE de la seva intervenció en les alteracions dels termes municipals– la implicació necessària de les comunitats autònomes, la qüestió rau més aviat a determinar si algun aspecte d'aquesta operació pot i ha de ser considerat bàsic i, per això, comprès en la competència legislativa estatal –i, si s'escau, en quina mesura–. Com he exposat ja en un altre lloc,² sembla evident una resposta positiva, si més no pel que fa a la fixació de les condicions mínimes en què la realitat social de convivència al territori determina la institucionalització en forma d'una de les entitats necessàries basals de l'organització territorial de l'Estat com un tot, i beneficiària, per això, de l'autonomia garantida constitucionalment. Ja que en depèn ni més ni menys que la precisió bàsica del contingut d'aquesta autonomia en termes de competències, suficiència economicofinancera per al desplegament d'aquestes i posició, amb ocasió de l'exercici de les mateixes, en la dinàmica del conjunt del poder públic de caràcter administratiu.

L'avantprojecte de Llei en curs inclou, per descomptat, mesures que, en el seu efecte, reordenen (o, en la terminologia que emprà, "racionalitzen") el mapa municipal. Però ho fa fonamentalment des de la doble perspectiva de la depuració de les competències municipals i la reordenació de la distribució competencial en el si de tota l'Administració local. Encara que al·ludeix genèricament a la necessitat -transcorreguts gairebé 30 anys de l'entrada en vigor de la Llei del 1985– de "*someter a una revisió profunda el conjunto de disposiciones relativas al complejo estatuto jurídico de la Administración local*", en el preàmbul el document:

- a) Fa descansar els seus objectius en la crítica del model de competències municipals establert l'any 1985 (atribuint-li complexitat determinant de la difuminació de la responsabilitat dels governs locals i producció de disfuncionalitats: afa-

2. PAREJO ALFONSO, Luciano, "Apunts per al debat sobre la planta i l'articulació interna de l'Administració local", *Quaderns de Dret Local (QDL)*, núm. 29, juny de 2012, p. 9 a 21.

voriment de situacions de concurrència competencial i actuació local sense títol competencial específic) per situar-se al terreny competencial prefixat per la doctrina del Tribunal Constitucional. Crítica que, tanmateix, connecta immediatament amb el camp hisendístic per justificar l'extensió de les mesures de reforma –en el context dels compromisos de consolidació fiscal a escala europea i de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera– a l'assegurament de l'efectivitat dels principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i ús eficient dels recursos públics.

b) Fixa els seus objectius fonamentals (que justifiquen la denominació del text) en els tres següents:

- La racionalització de l'estructura organitzativa de l'Administració local, que es tradueix essencialment en l'enfortiment de les diputacions provincials i la revisió de les entitats locals instrumentals.
- La clarificació de les competències locals (definició més precisa; diferenciació respecte de les competències autonòmiques i locals; condicionament de la prestació de serveis facultatius).
- L'enfortiment de la figura de l'interventor local (més imparcialitat per garantir més rigor del control financer i pressupostari).

Hi ha, per descomptat, mesures directament reorganitzadores del mapa municipal i del sector públic local:

- La de reorganització municipal es redueix a la continguda en la disposició, sorprenentment qualificada de transitòria (es tracta més aviat, pel seu contingut, d'una addicional), consistent en la dissolució (més aviat caldria parlar de supressió) de totes les entitats locals menors existents (unes 3.725).
- Les qualificades de "redimensionament" del sector públic local, que presenten divers caràcter i abast, encara que, majoritàriament, integren més aviat una operació concreta de sanejament, i són les següents:

a) D'entrada, s'estableix una regla³ condicionant de la futura evolució, és a dir, la de prohibició als organismes, entitats, societats, consorcis, fundacions, unitats i altres ens adscrits o dependents –a efectes del sistema europeu de comptes– de qualsevol de les entitats locals territorials necessàries, de la constitució, participació en o adquisició de noves unitats, independentment de la classificació sectorial d'aquestes en termes de la comptabilitat nacional.

b) Respecte de la situació existent, consisteixen en:

i) La dissolució i liquidació dels organismes, entitats, societats, consorcis, fundacions, unitats i altres ens controlats, quan entri en vigor la Llei projectada i a efectes del sistema europeu de comptes, per unitats adscrites o dependents de qualsevol de les entitats locals territorials necessàries.

ii) La prohibició a les entitats locals territorials necessàries, durant el temps de vigència del corresponent pla economicofinancer o d'ajust, de:

– L'adquisició o constitució (o participació en la constitució, directament o indirectament) de nous organismes, entitats, societats, consorcis, fundacions, unitats o altres ens.

– La realització d'aportacions patrimonials, o subscripció d'ampliacions de capital, d'entitats públiques empresarials o societats mercantils locals amb necessitats de finançament.

iii) La imposició, a les entitats adscrites –a efectes del sistema europeu de comptes– a qualsevol de les entitats locals territorials necessàries o els seus organismes autònoms, i en situació deficitària⁴ quan entri en vigor la Llei projectada, de l'elaboració i aprovació d'un pla de sanejament individualitzat, amb determinació de la seva dissolució en cas de no-correcció efectiva de la situació referida.

De la resta, el que hi ha és una "racionalització" de l'Administració local, que –sense afectació, per

3. La referència, en la formulació d'aquesta regla, al sistema europeu de comptes i a la comptabilitat nacional, introdueix, en la seva aplicació, la terminologia –diferent de la jurídica– pròpia d'aquests instruments, el que és més que probable que sigui causa de dubtes interpretatius i dificultats d'aplicació.

4. Entesa, per als ens amb consideració d'Administració pública –en el sistema europeu de comptes–, com a "necessitat de finançament", i, per als que no tinguin aquesta consideració segons el dit sistema, com a "desequilibri financer".

descomptat, del mapa municipal– modifica significativament no tant l'esquema legal de determinació de les competències municipals, com una parcial (en allò tocant els anomenats serveis mínims obligatoris) redistribució interna o, en el si d'aquella Administració local, de les comeses atribuïdes a la mateixa en el seu conjunt o en bloc,⁵ acompanyada d'una reducció del cost del model representatiu municipal.⁶

Hi ha, doncs, certament i com a efecte, una millora de la capacitat de l'Administració local en bloc per exercir les tasques que li corresponen. El que no redunda en demèrit de la solució articulada amb aquesta finalitat, que, encara que limitada, és plausible⁷ i, sobretot, viable, en defugir un dels obstacles tradicionals de la reorganització del món municipal. No es pot dir el mateix pel que fa a l'esquema legal bàsic d'atribució de competències municipals, que no experimenta modificacions en les que es pugui apreciar cap superació de les greus deficiències que, tanmateix, s'imputen a l'encara vigent.⁸ En efecte, les novetats es limiten, sense entrar en detalls, a:⁹

1. Suprimir –sense major efecte real limitatiu– els incisos “*toda clase de*” i “*cuantos*” en l'atribu-

ció de la facultat de promoció d'activitats i prestació de serveis, respectivament.

2. Depurar i actualitzar la llista de matèries en les que s'han d'atribuir competències pròpies als municipis, sense alterar gens ni mica la lògica del joc de la legislació estatal i autonòmica sobre això, encara que sí –de manera difícilment justificable constitucionalment– els termes de la producció d'aquesta legislació (tota, no només l'estatal). Qualsevol Llei que atribueixi competències pròpies (desapareix, sense major conseqüència, la formulació d'aquesta comesa en termes de reserva de Llei) ha de complir uns requisits determinats, tant substantius o de fons (ser resultat d'una avaluació de la conveniència de la implantació de serveis locals d'acord amb els principis de descentralització, equilibri i sostenibilitat financera; compliment dels principis de sostenibilitat financera i eficiència del servei; dotació amb els recursos financers necessaris per assegurar la suficiència financera sense incórrer, tanmateix, en increment de la despesa pública; determinació precisa del servei o activitat local i separació estricta respecte de les competències

5. Enfortiment de la posició de les diputacions provincials i dels cabildos i consells insulars (així com de les comunitats autònomes uniprovincials), transferint a aquestes entitats –en condicions determinades– serveis municipals, però sense supressió de cap municipi.

6. El que es fa en l'avantprojecte –paral·lel– de modificació de la Llei orgànica de règim electoral general: reducció en un terç del nombre total de regidors, i establiment d'un límit màxim de 35 regidors als municipis de més població.

7. El disseny tècnic de la solució és, tanmateix, millorable. Deixant ara de banda la qüestió relativa al respecte de l'autonomia local, el principi sembla certament clar: translació a les diputacions provincials, cabildos i consells insulars (així com, si s'escau, a les comunitats autònomes uniprovincials) de les competències dels municipis de menys de 20.000 habitants per a la prestació dels serveis mínims quan la seva prestació efectiva no compleixi els estàndards de qualitat corresponents. Però la claredat desapareix quan s'entra en els detalls següents:

- El mecanisme per a l'efectivitat de la translació de competències.

Aquest no opera *ex lege*, de manera que la translació requereix una decisió d'assumpció de la/es competència/es corresponent/s en funció d'una avaluació dels serveis corresponents (de conformitat amb estàndards de qualitat que ara no són del cas); assumpció a la qual ha de seguir encara una negociació del traspàs dels mitjans materials i personals implicats. El que vol dir que el procés d'assumpció, a més de reproduir-se periòdicament, pot ser, cada vegada o a cada impuls, lent i de resultat asimètric (en funció que l'avaluació sigui positiva –fent impossible l'assumpció– o negativa –única que fa possible aquesta assumpció–). Tot i que la inexorabilitat d'aquesta sembla que estigui en la intenció del legislador, no apareix clarament establerta, perquè –en la primera i única avaluació que s'imposa en un termini determinat (la que preveu la disposició addicional; les ulteriors depenen del dictat d'un reial decret)–, a l'avaluació negativa, sembla que se li atribueixi només una eficàcia equiparable a la dels informes determinants. El dubte troba un fonament especial en la inclusió –en la regulació general dels tipus de competències locals– d'un simple apoderament (“... *podrán las provincias y las islas...*”) d'assumpció de la “... *gestión de los servicios municipales mínimos de acuerdo con lo dispuesto en...*” la regulació comentada.

- La conseqüència de l'assumpció autonòmica, provincial o insular de les competències.

Ja que sí, d'una banda, es diu que implica la translació de la titularitat de les competències i atribueix la facultat d'elecció de la manera de gestió, de l'altra es qualifica immediatament la prestació mateixa com a “*común y obligatoria*” (noteu que, almenys en el cas de les comunitats autònomes uniprovincials, s'imposa el deure de garantir als municipis la representació adequada dels seus interessos en la gestió de les competències assumides).

8. A més d'afegir alguna dificultat, no menor, en el maneig i l'aplicació de l'esquema d'atribució de competències, com la que deriva de la imprecisió en la utilització dels termes “competència”, “servei” i “activitat”.

9. Deixant de banda la ja comentada translació de competències-serveis municipals, molt menys significatives són encara les novetats que es preveu introduir en l'esquema competencial de les diputacions provincials.

estatal i autonòmiques, amb l'impediment de duplicitats administratives) com procedimentals (acompanyament de memòria econòmica sobre l'impacte en els recursos financers de les administracions públiques afectades, la sostenibilitat financera i l'eficiència del servei o l'activitat de què es tracti).¹⁰ No hi ha dubte que aquestes exigències –clarament il·legítimament invasives de l'autogovern autonòmic– s'estenen a totes les lleis sense distinció, ja que, quan el text es refereix només a les estatals (com succeeix amb la preceptivitat ni més ni menys que d'un informe favorable previ del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques sobre el projecte pertinent), ho precisa així.

3. Mantenir el sistema de definició de serveis mínims de prestació obligatòria, si bé sense l'ajust necessari en relació amb el llistat de matèries de possible competència pròpia.
4. Mantenir, si bé amb afegits no precisament clarificadors, el règim de delegació de competències per part de l'Estat i les comunitats autònomes, que –a part d'això– s'endureix amb l'obligatorietat de l'acompanyament de la delegació amb tècniques de direcció i control d'oportunitat.
5. Suprimir l'habilitació expressa per a la realització d'activitats complementàries de les d'altres administracions, el que certament respon al propòsit d'evitar duplicitats, però que: i) no assegura la seva plena efectivitat, en mantenir-se la clàusula general habilitant d'activitats, sense que es pugui garantir (en ser impossible) la delimitació interterritorial plena i neta de totes les compe-

tències en totes les matèries en què s'atribueixin competències pròpies als municipis; i, sobretot, ii) apareix contrapesat amb la introducció –al fi de la regulació dels tipus de competències locals– d'una nova habilitació genèrica per exercir (certament de manera excepcional) competències no previstes en la Llei i activitats econòmiques, sempre que no es posi en risc financer l'exercici de les competències pròpies.

Menys complaent ha de ser el judici sobre el plantejament en què s'insereixen aquestes mesures, ja que hi ha poc de veritable renovació sistèmica de l'estatut de l'Administració local (pensant en la seva posició i funció específiques en el complex poder públic administratiu) i molt d'infiltració en aquest –fins i tot trencant la seva lògica en el si de la de l'Estat autonòmic– de mesures de control economicofinancer atribuïdes a l'Administració General de l'Estat, articulades, a més i en bona mesura, com a pura operació de sanejament conjuntural. La fixació del títol competencial en què s'empara l'avantprojecte fa que no hi hagi cap dubte sobre això: la possible futura Llei es defineix a si mateixa com a "*desarrollo del artículo 135 de la Constitución*", que es porta a terme a l'empara dels apartats 13 i 18 de l'article 149 de la mateixa. El que té una traducció contundent en el text dispositiu, que, sobre el suport proporcionat per la recuperació i potenciació de les funcions públiques necessàries (especialment la de control de la gestió pressupostària i economicofinancera), apareix turmentat obsessivament pel compliment de la legislació d'estabilitat pressupostària i l'observança de l'eficiència en la gestió pública,¹¹ que adquireixen així

10. Tractant-se de lleis sembla clara l'escassa operativitat pràctica d'aquests requeriments, substantius o procedimentals. El que val fins i tot per al més expedit dels mateixos –el d'informe departamental previ i favorable del projecte de Llei estatal corresponent –, perquè és difícilment compatible amb el funcionament real del Govern.

11. N'hi hagi prou amb les referències següents:

– En la precisió dels principis estructurals d'assegurament de l'efectivitat de l'autonomia local (en la terminologia de la Carta Europea de l'Autonomia Local: els que en tradueixen el concepte i l'abast), a part de la supressió del referit a la màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans (que es correspon amb l'uropeu d'incumbència preferent –llevat de raons d'amplitud de la tasca, economia o eficàcia– a les autoritats més properes als ciutadans), i) es col·loca el principi de sostenibilitat financera alhora que el de descentralització; i, sobre això, ii) se sotmet la ponderació de tots els principis legals a la subjecció de la solució a la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

– En la regulació general del tipus de competència local atribuïda per delegació, es complementa el control de l'oportunitat amb el de l'eficiència.

– En la determinació de la tècnica de la coordinació de les entitats locals, se'n redueix l'objecte a "*... asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*", obviant qualssevol altres objectes almenys d'igual importància.

– En els processos d'atribució de competències pròpies als municipis, són determinants, segons ja ens consta, els principis d'equilibri i sostenibilitat financers i d'eficiència econòmica.

– En l'assignació –almenys per part de l'Estat– de recursos financers als municipis, s'hi introdueix: i) amb caràcter general, la referència a estàndards de qualitat objecte de control economicofinancer, per fixar l'import dels dits recursos; i, amb caràcter

un predomini clar en el joc de principis que operen en l'organització i l'activitat municipals.

3. La racionalització de l'Administració local i el respecte de la seva autonomia

Els retocs en la capital regulació de la manera de procedir dels legisladors estatal i autonòmic en l'assignació de les competències que resulten dels diferents programes legislatius administratius per a l'efectivitat de l'autonomia local –capital, per la seva rellevància constitucional– anuncien ja una desfiguració preocupant d'aquesta autonomia. Si no es pot objectar res, en principi, i atesa la imbricació constitucional d'autonomia local i suficiència financera, a la formació de parella amb els principis de descentralització i sostenibilitat financera, el contrari passa amb la fórmula de tancament dirigida a assegurar, sense més ni més, la subjecció a la normativa (tota) d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En efecte, els termes d'aquesta fórmula de tancament introdueixen en el precepte un pla regulador improp¹² i, en tot cas, aliè al seu caràcter principal, provocant la seva heterogeneïtat i possibilitant així, si més no, l'operativitat de la fórmula com a cavall

de Troia portador d'incidències múltiples en l'autonomia local.

Aquest efecte erosionador comença en l'habilitació excepcional a les entitats locals per exercir competències no previstes en la Llei, i desenvolupar activitats econòmiques (expressió del caràcter “creatiu” de tasques administratives de l'espai de decisió, actuant sota la pròpia responsabilitat, que suposa el govern i l'administració locals),¹³ ja que està bé la prevenció de la no-posada en risc financer de l'exercici de competències pròpies i la garantia de la sostenibilitat, així mateix financera, de les noves competències o activitats i el respecte del principi d'eficiència, però sembla excessiva la de compliment del “*resto de los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”. Aquest “resto” arrossega, en efecte, totes les tècniques de control que l'avantprojecte preveu, el joc indiscriminat de les quals pot permetre decisions governativoadministratives (almenys de la instància estatal) capaces de jutjar i, fins i tot, d'impedir decisions municipals sota la pròpia responsabilitat, amb el trencament de la lògica pròpia dels diversos espais territorials de representativitat i control de la gestió representativa. I, per això, la del sistema de relacions interadministratives i resolució dels conflictes amb les instàncies territorials més àmplies, consagrada pel Tribunal Constitucional. Per descomptat, es pot argu-

més específic i per a la cobertura del cost ni més ni menys que dels serveis municipals mínims, ii) l'avaluació, des del punt de vista en manera important de la sostenibilitat financera, del compliment dels estàndards de qualitat referits; avaluació el resultat de la qual pot abocar a la supressió pura i simple de serveis (quan siguin facultatius), o, altrament, a la reacomodació de la competència corresponent al si de l'Administració local (translació al nivell provincial –si s'escau autonòmic– o insular).

– En la delegació per part de l'Estat o les comunitats autònomes de competències als municipis, passa a ser determinant: i) per a la seva possibilitat, tant la millora de l'eficiència de la gestió, com la conformitat amb la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera; i ii) per a la seva persistència, l'adequada i suficient dotació pressupostària anual necessària en els pressupostos de l'Administració delegant.

– En la confusa modificació del règim de les entitats d'àmbit territorial inferior al municipal, confusa perquè si, d'una banda, es planteja únicament la modificació de les condicions de creació d'aquest tipus d'entitats –el que és coherent amb la no-supressió de la seva inclusió per part de l'article 3 de la Llei del 1985 entre les que tenen el caràcter d'entitats locals–, de l'altra es pretén negar a les mateixes la personalitat jurídica, i reduir-les a una mera forma d'organització interna municipal per a l'administració de nuclis de població separats (paradoxalment qualificada de descentralització), el criteri de l'opció organitzativa a favor seu passa a ser la major eficiència d'acord amb la Llei d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

– En la regulació de la cooperació mitjançant un conveni o consorci, torna a aparèixer, com a determinant, el criteri de la millora de l'eficiència de la gestió pública i el compliment de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, arribant la preocupació d'aquesta índole al punt d'establir condicions de difícil observança (aplicades estrictament), com la garantia de la sostenibilitat financera tant de les administracions participants com del mateix consorci, i la imposició d'una regla de congelació (prohibició de demanda de més recursos dels previstos inicialment) que trava l'evolució d'aquest últim.

– En l'elecció de la forma de prestació dels serveis públics locals, el criteri decisiu és ara, de manera coherent amb tot l'anterior, el de la major eficiència.

– I en la regulació de la iniciativa econòmica local, l'exercici d'aquesta es fa dependre ni més ni menys que de no posar en risc la sostenibilitat financera de l'exercici de les competències de l'ens de què es tracti.

12. Improp¹², perquè la Llei d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera opera en la dimensió del funcionament i l'activitat dels municipis, no en la determinació de les seves competències (a l'efecte del desenvolupament de la garantia constitucional); s'ha de complir, per descomptat, estrictament, però certament en la dita dimensió.

13. I que casa (tot i que la restringeix via precisió d'excepcionalitat) amb la clàusula habilitant general de la regulació de les competències locals pròpies.

mentar que l'autonomia local ho és en el marc de la Llei i que no és refractària, per tant, a controls de legalitat; argument en si mateix indiscutible, com ho és també la possibilitat de la reintroducció d'aquests. Però la qüestió no és aquesta reintroducció, sinó els termes en què pugui i hagi de dur-se a terme. A part que aquí la legalitat aplicada oculta mecanismes que confereixen un gran marge d'apreciació, quan no de discrecionalitat, sent així més aviat d'oportunitat, la veritat és que en tot cas:

1. La construcció centralitzada¹⁴ dels controls de tall pressupostari i financer entra en conflicte, per la seva capacitat de projecció (gairebé inevitable) sobre tot tipus de competències i matèries substantives, amb la lògica –derivada de l'ordre constitucional– del repartiment de la supervisió o vigilància del compliment de la legalitat entre les instàncies estatal i autonòmica, en funció justament de la legislació que es tracti en cada cas. I la potència dels primers respecte dels articulats al servei del respecte de la resta de la legalitat jurídicoadministrativa,¹⁵ suposa una amenaça seriosa per a la coherència i l'efectivitat del sistema de relacions interadministratives de conflicte en el seu conjunt.

El text arriba, en aquest ordre de coses, a desconèixer la lògica respectiva dels ordenaments estatal i autonòmic i de la seva relació corresponent. És cridanera, en efecte, la regulació dels requisits que ha de complir tot procés legislatiu, sia estatal o autonòmic, dirigit a assignar competències als municipis, que està sotmesa a incompetència manifesta (a més de quedar fora del radi d'acció propi d'una Llei bàsica estatal) i ho està, a més, amb ple coneixement (ja que es distingeix entre els requisits imposats amb caràcter

general i els específics dels processos legislatius estatals, concretament el d'informe favorable del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques). En la mateixa línia, però amb conseqüències diferents, se situa la previsió de l'establiment, per una norma reglamentària estatal, i) d'estàndards de qualitat dels serveis municipals que serveixin de base per a la fixació dels recursos financers a assignar a les entitats locals (totes, o només les municipals?; sembla que només aquestes últimes) i ii) de procediments de verificació d'avaluacions periòdiques. Si seria justificable la remissió al graó reglamentari de la precisió d'un extrem bàsic de característiques com les dels referits estàndards (suposada la seva operativitat única com a criteris objectius), no ho és quan:

- Es dota els estàndards d'una funció determinant en l'assignació general de recursos financers a les entitats municipals, és a dir, inclosos els que han de cobrir el cost de l'exercici de les seves competències pròpies. Tant més que queda pressuposta la competència de l'Administració General de l'Estat per a la seva aplicació (se sobreentén que sobre la base de les avaluacions realitzades d'acord amb aquells). L'afecció aquí de l'autonomia local sembla evident, si més no pel que fa a l'avaluació, amb efectes jurídics (especialment transcendents) sobre l'organització de la pròpia activitat.
- Es restringeix el mecanisme anterior –de manera difícilment comprensible en una norma bàsica– a l'assignació que hagi d'efectuar l'Administració General de l'Estat, quedant així en l'aire el règim de la que hagin de fer les comunitats autònomes corresponents.

14. La construcció es qualifica de centralitzada perquè (de conformitat amb la modificació corresponent de la Llei d'hisendes locals):

- S'exerceix certament a les entitats locals, però mitjançant els procediments de control, la metodologia d'aplicació i els criteris d'actuació fixats reglamentàriament pel Govern a proposta del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.
- Es realitza per personal controlador amb drets i deures fixats per la mateixa normativa reglamentària, començant pels interventors locals.
- Els destinataris dels informes de control es determinen també per la dita normativa reglamentària (a més de la determinació prèvia dels que ho són per una decisió legal dels emesos pels interventors locals).
- Els òrgans interventors de les entitats locals queden obligats legalment a trametre amb caràcter anual a la Intervenció General de l'Estat un informe resum dels controls desenvolupats a cada exercici, amb el contingut precisat en les repetides normes reglamentàries.
- La Intervenció General de l'Estat pot assumir, per mitjà d'un conveni, la realització d'actuacions de suport per a l'establiment de mesures de reforçament de l'autonomia dels òrgans responsables del control i la fiscalització interna de les entitats locals.

15. Aquest predomini llueix en l'important reforçament del control intern de la gestió recaptatòria, pressupostària i financer, davant la mera reintroducció, en els termes tradicionals de l'assessorament legal preceptiu, de la funció de control intern de l'observança de la legalitat administrativa (procedimental i substantiva).

2. L'agreujament de les conseqüències de l'apuntada construcció centralitzada per la capacitat de penetració del control estatal, via control intern, a l'interior del govern i l'administració municipals, impacta –distorsionant-la– en l'arquitectura d'aquesta última. Es preveuen efectivament i) l'emissió, fins i tot als ajuntaments de grans ciutats, d'informes directes al Ple per part de l'interventor local sobre les resolucions objecte d'objeccions i anomalies observades en els ingressos; informes determinants de punt específic de l'ordre del dia de les corresponents sessions plenàries, amb la finalitat implícita d'un pronunciament del Ple sobre la discrepància existent, convertint així el Ple en un òrgan resolutori d'aquesta; i ii) la remissió directa anual per part de l'interventor local al Tribunal de Comptes de totes les resolucions i els acords adoptats pel president i el Ple, així com d'un resum de les anomalies detectades en matèria d'ingressos.
3. De la construcció exposada, en resulta una potència enorme de l'asimetria existent entre els controls economicofinancers i els referits a la legalitat procedimental i substantiva, ja difícilment assumible per assolir la reabsorció (gràcies al predomini dels seus criteris i la seva efectivitat expeditiva) pels primers dels segons. Si –per les seves pròpies característiques– els primers produiran els seus efectes ja en seu governativo-administrativa, la dels segons –si es vol exercir de manera independent– continuarà depenent de la lògica de la no-incidència governativo-administrativa directa en l'acció local i precisió del conflicte substanciat en seu judicial.

Aquesta reabsorció no és una suposició. L'expressa frontalment l'avantprojecte, en afegir al règim actual de la coordinació interadministrativa la precisió que la de les entitats locals té precisament com a objecte, amb caràcter general, és a dir, qualsevol que sigui el motiu que la determini, “... *asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”.

L'efecte que s'irradia a les diferents institucions no és cap altre que la reducció del radi de decisió sota la pròpia responsabilitat dels municipis, fins i tot en el seu àmbit nuclear d'autoorganització. Si l'opció asso-

ciativa en mancomunitats queda amputada més enllà del necessari (aparent prohibició, pro futur, de creació o integració a qualsevol mancomunitat –i no només a les que tinguin per objecte els serveis corresponents– als municipis els serveis mínims dels quals –tots o algun– hagin estat assumits per la Diputació provincial o el Cabildo o Consell Insular), i l'organitzativa de creació d'entitats territorials menors queda supeditada a l'acreditació (de quina manera i en quines condicions?) de la seva major eficiència, més conseqüències tenen:

- La restricció que de la llibertat d'elecció entre les diferents formes legals de prestació dels serveis suposa la introducció de la regla de la preferència de les d'entitat pública empresarial i societat mercantil local quan quedi acreditat (com i en quins termes?) que són més eficients que la resta.
- La subjecció de l'exercici de la iniciativa econòmica a condicions qüestionables, com ara la justificació de la prestació de tots els serveis locals, mínims o no (és a dir: tots), d'acord amb els estàndards de qualitat, l'acreditació de no-generació de risc per a la sostenibilitat financera municipal i l'absència d'efectes negatius en la concurrència empresarial existent, així com la, encara més greu, discriminatòria conversió (i, en el seu efecte, indeguda limitació) d'aquella iniciativa local en subsidiària (procedència només en cas d'inacció o defecció¹⁶ de la iniciativa privada). Les condicions imposades a l'exercici de la iniciativa són qüestionables, en la mesura que o apareixen referides al compliment d'estàndards heterònoms (en la seva fixació i avaluació de compliment) o l'acreditació del compliment dels quals està exposada a incertesa interpretativa (així pel que fa a la no-generació de risc per a la sostenibilitat), o no tenen justificació constitucional o comunitària europea en un ordre d'economia mixta (així la no-incidència en l'estat concorrencial del mercat corresponent).
- La conversió en subsidiària de la iniciativa econòmica és si més no discriminatòria, ja que –sense resultar de l'ordre constitucional, ni del comunitari europeu– afecta la local, però no així l'estatal i l'autonòmica.
- La mutació del sistema de relacions interadministratives, les regles del qual es deixen d'aplicar a

16. El terme “defecció” està malament emprat aquí, ja que significa, segons la Reial Acadèmia de la Llengua, acció de separar-se amb deslleialtat de la causa o parcialitat a què es pertanyia. Al que es vol al·ludir és –així s'ha de presumir– al fenomen de l'absència d'iniciativa privada suficient per satisfer les necessitats socials corresponents.

totes les administracions implicades per igual, esdevenint impositives de deures exclusivament a les entitats locals, entre els quals s'inclou *ex novo*, per descomptat, el de valorar l'impacte que les mateixes actuacions en matèria pressupostària i financera puguin provocar a la resta de les administracions públiques (deure de compliment difícil, en el nou text, atesa la desaparició del deure correlatiu d'aquestes últimes administracions de proporcionar les informacions necessàries a la local).

S'explica, doncs, la desinhibició amb què el text aborda, ja en el pla executiu, el "redimensionament" del complet sector públic local (és a dir: no només el de caràcter economicoempresarial, sinó també l'administratiu, és a dir, prestador de serveis públics fins i tot obligatoris de manera funcionalment descentralitzada), sense cap preocupació no ja només per la composició interna d'aquest sector i, per tant, de les normes –a més d'estatals– autonòmiques que el regeixen, sinó per les interferències que això comporta en el joc dels controls existents, també autonòmics, i, sobretot, de la potestat local d'autoorganització dels seus serveis i activitats. En l'articulació del mecanisme de redimensionament i la determinació de les seves conseqüències es fa evident, en tot cas, l'abast de la modulació a la baixa de l'autonomia local; especialment en: i) l'ablició, a les organitzacions instrumentals creades per les entitats locals territorials necessàries, de la facultat de creació d'organitzacions ulteriors, o de participació a les mateixes, amb dissolució i liquidació de les ja existents; i ii) la prohibició transitòria (durant la vigència del pla economicofinancer o d'ajust que els afecti)¹⁷ a les entitats locals territorials necessàries de la creació de qualssevol entitats instrumentals, o de la participació a les mateixes, així com de l'aportació patrimonial a entitats públiques empresarials o societats mercantils locals, o de la subscripció de capital de les mateixes. El que té relació, al seu torn, amb la mesura estructural d'implantació de l'avaluació periòdica de tots els serveis municipals (s'inscriguin o no en el cercle de competències pròpies –incloent-hi els serveis obligatoris– i començant amb la universal –per al conjunt dels serveis–, que s'hauria de realitzar dins l'any següent a l'entrada en vigor del text legal) d'acord amb criteris

heterònoms, sense predeterminació del subjecte que l'ha de portar a terme (encara que concedint un pes rellevant a l'opinió de l'òrgan interventor de l'entitat local corresponent) i amb previsió, això sí, del seu efecte necessari en cas que sigui negativa (sense cap marge de maniobra aparent per part de l'entitat local afectada): a) supressió del servei (si aquest és facultatiu) o de l'activitat econòmica desplegada; b) opció, per als municipis de més de 20.000 habitants, per la privatització del servei, si aquest és dels obligatoris i la seva prestació no suposa el compliment de funcions públiques (requisits aquests dos últims que, almenys en la seva formulació literal, són contradictoris entre si, ja que un servei públic obligatori implica el compliment d'una funció pública)¹⁸; i c) assumpció (en jugar com a causa legal determinant) del servei obligatori per part de la Diputació provincial (o Comunitat Autònoma uniprovincial) o el Cabildo o Consell Insular, en el cas dels municipis de menys de 20.000 habitants. La instauració d'aquest mecanisme pot arribar als principis estructurals dels espais democràtics de gestió representativa (l'Administració local és un d'aquests per la seva legitimitat democràtica directa) i la seva diferenciació, fins i tot en la dimensió temporal, en la mesura que les conseqüències d'avaluacions de cicles de gestió local acabats puguin afectar –pel que fa a l'àmbit i les possibilitats d'actuació– nous cicles derivats, si s'escau, de l'enjudiciament per part de l'electorat dels altres.

En la versió manejada, doncs, l'avantprojecte de Llei –sense perjudici d'encerts indubtables– dista de suposar una veritable i equilibrada actualització del complex estatut dels ens locals per al millor compliment de la seva funció constitucional com a esglau basal del poder públic administratiu, llastat i esbiaixat com està el seu plantejament per l'òptica economicofinancera afavorida per les conseqüències de la crisi econòmica. Si cal la reconducció economicofinancera de la gestió del graó local, és per assegurar-ne la sostenibilitat financera als efectes de la idoneïtat d'aquell com a "bona administració", no com a fi en si mateix. És de desitjar que en el procés de definició del seu text que encara queda s'aclareixin les qüestions que planteja des de la lògica de l'Estat autonòmic i de l'autonomia local. ■

17. El que implica un més que poderós instrument de control centralitzat. Ja que s'ha de tenir en compte que s'habilita expressament l'Administració General de l'Estat per sotmetre l'aprovació dels plans d'ajust a qualsevol de les mesures de què s'està parlant, i incloure aquestes en els plans economicofinancers.

18. Potser el que vol dir el text és que la prestació del servei no comporta l'exercici d'autoritat.