I.

Valoración general

Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo?

Tomàs Font i Llovet

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

Alfredo Galán Galán

Profesor titular acreditado catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

1. **Introducción**
2. **Autonomía local, economía y principio democrático**
   2.1. El impacto de la estabilidad presupuestaria en la autonomía local
   2.2. Estabilidad presupuestaria y principio democrático
   2.3. El principio democrático, entre la política y la administración
3. **Gestión pública o privada de los servicios públicos locales**
   3.1. El debate sobre la remunicipalización
   3.2. La decisión municipal acerca de la forma de gestión de los servicios públicos
4. **Epílogo**

Resumen

Se está produciendo, en la actualidad, una profunda mutación de los presupuestos de dos de los pilares esenciales del sistema de Gobiernos locales en España: democracia y autonomía. En esta ocasión, la Valoración general llama la atención sobre dos aspectos. De entrada, la incidencia de la estabilidad presupuestaria sobre la autonomía local y su impacto sobre el principio democrático, a la luz de las recientes sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en relación con la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Y, en segundo término, el estudio se centra también en algún aspecto del debate actual sobre las formas de gestión de los servicios públicos municipales, al hilo de las distintas iniciativas de recuperación de la gestión pública puestas en marcha en varias capitales europeas y ahora también españolas.

Palabras clave: *Gobierno local; principio democrático; autonomía local; estabilidad presupuestaria; servicios públicos locales; formas de gestión de los servicios públicos locales; remunicipalización*.

Democracy, local autonomy, budget stability and public services: until when squaring the circle?

Abstract

Currently, two of the most important principles of the system of local governments in Spain are changing: democracy and autonomy. In this context, this General Assessment highlights two key points. First, the relevance of budget stability for local autonomy and its impact on the democratic principle in light of recent case law of the Spanish Constitutional Court regarding Law on rationalization and sustainability of local governments. Second, this General Assessment focuses on some elements of the current debate about the management tools of municipal public services taking in to account different initiatives launched in several European capitals and also Spanish cities aimed at restoring their public management

Keywords: local government; democratic principle; local autonomy; budget stability; municipal public services; management tools of municipal public services; re-municipalization.

1
Introducción

El actual contexto político y económico en que se encuadra el sistema de Gobiernos locales en España, pone de manifiesto una profunda mutación de los presupuestos que han configurado sus pilares esenciales: democracia y autonomía. En otras ocasiones ya hemos señalado las innovaciones que se presentan en relación con algunas de estas exigencias institucionales básicas[1]. Conviene continuar con el análisis y la reflexión sobre estas cuestiones, a la vista de las novedades que se van produciendo en el marco legal e institucional y en la práctica política de nuestros ayuntamientos.

1. Tomàs Font i Llovet y Alfredo Galán Galán, "Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización", *Anuario del Gobierno Local 2014*, Institut de Dret Públic-Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2015, pp. 11-42.

Dos son los aspectos sobre los que vale la pena llamar la atención en esta ocasión. Por una parte, la incidencia de las sentencias del Tribunal Constitucional dictadas hasta ahora en relación con la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que ponen en evidencia la difícil relación entre autonomía local y economía, y que por su trascendencia son objeto de varios estudios monográficos en este mismo Anuario. Además, debe contemplarse la incidencia en ello del principio democrático. Por otra parte, algún aspecto del debate actual sobre las formas de gestión de los servicios públicos municipales, al hilo de las distintas iniciativas de recuperación de la gestión pública puestas en marcha en varias capitales europeas y ahora también españolas.

2
Autonomía local, economía y principio democrático

2.1
El impacto de la estabilidad presupuestaria en la autonomía local

Como sabemos, la LRSAL ha adoptado una serie de medidas en el ámbito organizativo, competencial y financiero con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios del artículo 135 CE por parte de los Gobiernos locales, medidas que han resultado claramente recentralizadoras y limitadoras de la autonomía local. El análisis del control de constitucionalidad al que han sido sometidas buena parte de sus disposiciones hasta el día de hoy, a través de las SSTC 41/2016 y 111/2016, aunque no ha tenido por objeto central la autonomía local, permite obtener una primera panorámica del impacto de los principios del artículo 135 CE sobre ella, y al mismo tiempo apuntar cuáles podrían ser las líneas de reforma que permitan fortalecer su alcance en el futuro[2].

El impacto de la estabilidad presupuestaria sobre la autonomía local tiene una doble proyección. En primer lugar, a nivel constitucional, se constata la debilidad de la protección de la autonomía local cuando se debe conciliar este principio con el de estabilidad presupuestaria, que tiene el mismo rango normativo. Ello ha derivado en un condicionamiento recíproco que ha mo-

2. Seguimos aquí algunas de las conclusiones a las que hemos llegado en el estudio que lleva por título: *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*, elaborado por un equipo compuesto por Tomàs Font i Llovet, Marc Vilalta Reixach, Ricardo Gracia Retortillo y Juan Carlos Covilla Martínez, y coordinado por Alfredo Galán Galán, de próxima publicación por el Institut d'Estudis de l'Autogovern, de la Generalitat de Cataluña.

dulado el contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pero no en virtud de un cambio jurisprudencial expreso, sino que es fruto precisamente del mantenimiento de los postulados clásicos de la doctrina del Tribunal Constitucional, en un momento en que el legislador le ha sido claramente hostil[3]. La autonomía local sigue siendo interpretada como una "garantía institucional", que se limita a un derecho de los entes locales a participar en los asuntos de sus intereses y que es esencialmente de configuración legal.

Por otra parte, se consolida la distinción entre una garantía constitucional y una garantía legal o básica de la autonomía local, que puede ser ampliada o reducida, en función de la legítima opción política del legislador estatal básico, con el límite del respeto al mínimo constitucionalmente garantizado. No hay respuesta, pues, a las amplias críticas sobre la debilidad de la autonomía local frente al legislador, sino que, ante el cambio de tendencia operado por la LRSAL, mantener esta jurisprudencia significa reconocer el fin de la función garantista atribuida tradicionalmente al legislador estatal básico, al tiempo que se amplía el alcance de los títulos competenciales del artículo 149.1.18 (bases de régimen local) y 149.1.14 CE (hacienda general).

En segundo lugar, el impacto de la estabilidad presupuestaria sobre la autonomía local se proyecta especialmente en el nivel legislativo. Desde una vertiente más sustantiva y partiendo precisamente de esta garantía constitucional limitada, la autonomía local cede, por regla general, frente a los principios ligados a la eficiencia económica. Es cierto que la LRSAL ha sido tocada en algunos de sus objetivos centrales, especialmente en la reordenación competencial local, pero no es menos cierto que las declaraciones de inconstitucionalidad hasta el momento no se fundamentan en la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada y que, de manera más directa o más mediata, el Tribunal Constitucional ha terminado por avalar buena parte del modelo de autonomía local limitada que está presente en la LRSAL.

En efecto, aunque hay algunos efectos positivos, el balance es claramente limitador para la autonomía local. Así, se ha admitido la constitucionalidad de medidas que afectan claramente a la potestad de autoorganización local (como la supresión de la personalidad jurídica de las entidades inframunicipales, así como su disolución por falta de rendimiento de cuentas, las limitaciones a la creación de consorcios o mancomunidades, o la disolución automática de mancomunidades por la falta de adaptación de sus estatutos), y

3. Sobre las anacronías de la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local –todavía hoy se argumenta sobre la base de la STC 32/1981, de hace 35 años!– *vid.* Tomàs Font i Llovet, *Gobierno local y Estado autonómico*, Serie Claves del Gobierno Local, 7, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008, p. 19.

de medidas que introducen nuevos mecanismos de control sobre la atribución y el ejercicio de competencias locales (en forma de varios informes y tutelas de las Administraciones superiores sobre todos los tipos de competencias, sean propias, delegadas, o la nueva categoría de las distintas de las propias y las delegadas), así como de medidas de control presupuestario y económico-financiero (especialmente, el régimen complementario del plan económico-financiero). Adicionalmente, perjudica la suficiencia financiera local la declaración de inconstitucionalidad del artículo 57 bis LBRL, que preveía la cláusula de garantía ante los impagos de las comunidades autónomas en casos de competencias delegadas y convenios de colaboración.

Por el contrario, pueden leerse como positivas para la garantía de la autonomía local: la declaración de inconstitucionalidad de medidas como los traslados forzosos de competencias a las comunidades autónomas (disposiciones transitorias 1.ª, 2.ª y 3.ª LRSAL) o la supresión de la facultad de tutela ministerial sobre la polémica función provincial de coordinación de los servicios municipales obligatorios (art. 26.2 LBRL), que, en cambio, se mantiene; y también la interpretación expansiva de las competencias propias del artículo 25.2 LBRL o la del nuevo tipo de competencias del artículo 7.4 LBRL.

Así las cosas, habrá que ver qué lado de la balanza sigue ganando peso en las decisiones jurisprudenciales aún pendientes, y señaladamente en el conflicto en defensa de la autonomía local. Mientras tanto, el caso de la LRSAL nos permite concluir que el problema para la autonomía local no está tanto en el alcance de la reforma legislativa, ni siquiera en la interpretación y el juicio realizados por el Tribunal Constitucional, sino más bien en el amplio margen que el texto constitucional otorga al legislador ordinario en la definición o delimitación de la autonomía local.

Llegados a este punto, parece claro que una verdadera consolidación de la autonomía local no tiene otra alternativa que insertarse en un proceso de reforma constitucional, que consagre de la forma más clara posible y al máximo nivel normativo la reserva para los Gobiernos locales de un ámbito de poder propio que les permita gestionar y decidir bajo su propia responsabilidad una parte importante de los asuntos públicos, en términos similares a los que exige desde hace tiempo la Carta Europea de Autonomía Local.

La experiencia de este contexto de crisis económica pone de manifiesto que esta reforma debería partir de una ponderación equilibrada entre los distintos principios constitucionales en juego, y no solo aquellos que tienen en la eficiencia económica su objetivo. En este sentido, será esencial poner en valor la estrecha vinculación de la autonomía local con el principio democrático, que no solo es el fundamento de esta, sino también un valor esencial del ordenamiento jurídico-constitucional.

2.2
Estabilidad presupuestaria y principio democrático

En efecto, un replanteamiento del sistema de gobierno local debe tomar en consideración la cuestión de la "legitimación democrática", la mejora de la calidad de la política y el fortalecimiento del Gobierno municipal, lo que debe pasar por una reforma del sistema electoral local[4].

Pero más allá, hay que tener en cuenta el valor del principio democrático, según la STC 111/2016, que declara la inconstitucionalidad de la disposición adicional decimosexta de la LBRL, que permitía en determinados casos la aprobación de los presupuestos por la junta de gobierno. En efecto, por un lado vemos cómo el principio democrático es de aplicación a todos los niveles territoriales de Gobierno del Estado, por lo que, consecuentemente, las exigencias derivadas de este principio constitucional deben ser cumplidas por las instituciones públicas estatales, autonómicas y locales.

Por otro lado, el principio democrático es el fundamento de la autonomía local. Existe, pues, una conexión esencial entre democracia y autonomía local: el principio democrático exige que la "comunidad local", a través de las entidades locales que la representan, intervenga en los asuntos que le afecten; para hacer posible esta exigencia democrática, es necesaria la atribución de competencias a estas entidades locales y, además, garantizar su participación en el ejercicio de las competencias atribuidas a otras instancias territoriales de gobierno.

La disposición adicional decimosexta de la LBRL, por el hecho de quitar la competencia al pleno en favor de la junta de gobierno local, impone un sacrificio "inequívoco" y "enorme", en términos del Tribunal Constitucional, al principio democrático. No obstante, la existencia de un sacrificio del principio democrático no es necesariamente inconstitucional: hay que hacer un juicio de ponderación. La Constitución no prohíbe cualquier sacrificio de este principio. Sí exige, en cambio, que el legislador tenga "muy buenas razones" para sacrificarlo (en este caso el principio de estabilidad presupuestaria). Dada la falta de equivalencia de estos dos principios, se resolverá en atención a esta regla: la disposición analizada solo será constitucional si debe causar muchos más beneficios sobre el principio de estabilidad presupuestaria que perjuicios sobre el principio democrático. En el caso concreto, la STC concluye que: "En lo que ahora importa, la disposición aquí controvertida establece una solución que vulnera el principio democrático al imponer sobre él un sacrificio muy relevante que no puede entenderse justificado en otros valores, bienes o principios".

4. Así lo hemos señalado ya en Tomàs Font i Llovet y Alfredo Galán Galán, "Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización", *op. cit.*

2.3
El principio democrático, entre la política y la administración

Se concede pues una virtualidad efectiva al principio democrático. Pero el valor que se dé al mismo puede llegar a ser un arma de doble filo. En efecto, este principio juega un papel decisivo en la polémica sobre la clásica distinción entre política y administración, entre decisión política y ejecución burocrática como elemento de renovación de la calidad democrática y lucha contra la corrupción.

En el ámbito comparado se advierten tendencias, desde hace varios años ya, para reforzar la distinción, incluso la separación, entre la dirección política y la gestión administrativa en los entes locales, y ello en el sentido de atribuir a los órganos electos exclusivamente las funciones de dirección y de orientación política del gobierno municipal, mientras que, de forma correlativa, atribuirían a los empleados públicos todos los actos de ejecución y gestión, incluso con efectos externos[5].

Así, por ejemplo, en Italia, a partir de los años 90, y en el contexto de las medidas propiciadas por la lucha contra el fenómeno de la corrupción –"Tangentópolis"–, se reacciona contra la concentración en el vértice de la organización política municipal –pleno, alcalde, junta de gobierno– de todas las decisiones, actos y resoluciones singulares o concretas: adjudicaciones de contratos, personal, concesión de licencias, etc. La *Corte Costituzionale* llegó a considerar esta situación contraria al principio de imparcialidad de la Administración, lo que correspondería a nuestro art. 103 CE, bajo el concepto de "servicio objetivo del interés general".

De este modo, en Italia la ley ha circunscrito –para los municipios de más de 5000 habitantes– las funciones de los órganos electos a las de *indirizzo*, dirección, orientación política y control político administrativo de su correcta ejecución; unas funciones que se concretan a través de la aprobación de actos normativos, presupuestos, planes, programas, criterios generales, etc.

En cambio, toda la actividad de gestión está atribuida en exclusiva, como competencias propias, al aparato administrativo, y en concreto, a los directivos públicos. Se incluyen todas las funciones, incluso la adopción de actos y resoluciones administrativas que comprometen a la entidad local: adjudicación y formalización de contratos, presidencia de comisiones de concursos y mesas de contratación, actos de gestión económica, incluidos los compromi-

5. Nos hemos referido a esta situación en Tomàs Font i Llovet, "Los distritos en la organización municipal: descentralización y regeneración democrática", *Anuario de Derecho Municipal 2015*, Instituto de Derecho Local – Universidad Autónoma de Madrid, 2016.

sos de gasto, administración y gestión de personal, resoluciones de autorizaciones, concesiones, licencias, sanciones, etc. En definitiva, actos creadores de derechos y obligaciones para los ciudadanos, que incluyan comprobaciones o valoraciones, incluso discrecionales, naturalmente de acuerdo con los principios y criterios generales establecidos normativamente por los órganos políticos.

Los resultados de esta distinción entre política y administración no han sido especialmente disfuncionales; es más, la distinción se trasladó después al ámbito de la Administración del Estado. En alguna medida, esto ha coadyuvado a sustraer, al menos parcialmente, de las manos de los partidos políticos la gestión concreta de intereses, el poder de decisión singularizado, es decir, la ocasión de la corrupción y del clientelismo.

Esta reflexión conduciría a profundizar en la línea ya iniciada en el régimen de las grandes ciudades, en las que ya se permite la delegación de ciertas competencias de esta naturaleza, atribuidas a la junta de gobierno o al alcalde, en los coordinadores generales o directores generales, y no solo en los tenientes de alcalde o concejales (art. 124.2 y 127.2 LBRL).

Ahora bien, más allá de la oportunidad de otorgar más peso a la organización burocrática ejecutiva, la pregunta es: ¿Sería constitucional? ¿Qué dirían los jueces o el Tribunal Constitucional? Simplificando mucho, con la interpretación actual del art. 140 CE sobre la base del principio representativo, no solo el gobierno, sino también la administración del municipio, deben corresponder a órganos legitimados por sufragio universal. Esta es la posición de la STC 103/2013, sobre la Ley de Modernización del Gobierno Local, en relación con la composición de la junta de gobierno con miembros no electos: el art. 140 CE otorga un plus de legitimidad democrática al Gobierno municipal, tanto a la función de dirección política como a la de administración, frente al criterio de la profesionalización.

Paradójicamente, podría darse el caso de que el principio democrático se convirtiera en un obstáculo constitucional para una mejora del propio sistema democrático. Es evidente que todo ello requiere todavía de una maduración científica e institucional. Pero ya no cabrá obviar la necesidad de replantear el alcance de dicho principio, por un lado, revalorizándolo como fundamento de la autonomía local, pero por otro, modulándolo en su alcance frente al principio de objetividad de la Administración.

En definitiva, existe, pues, un triángulo virtuoso compuesto por los tres principios de democracia, autonomía local y estabilidad presupuestaria, que deben encontrar su justo equilibrio. Si es cierto el principio de la física doméstica de que "un taburete de tres patas no tambalea jamás", en el ámbito institucional debe contarse con su medio ambiente propio. Es decir, que para

encontrar el justo equilibrio debe tomarse en consideración el contexto de una exigencia social de mejora de la calidad democrática y, hoy ya, de camino hacia la salida de la crisis fiscal de los últimos años.

3
Gestión pública o privada de los servicios públicos locales

3.1
El debate sobre la remunicipalización

En los momentos actuales el debate político y académico acerca de la remunicipalización de los servicios públicos locales, es decir, sobre la posibilidad y conveniencia de recuperar –o establecer– su gestión pública, ha alcanzado ya un amplio grado de desarrollo[6]. Se trata de un fenómeno de dimensión europea que ha sido objeto incluso de referéndums a nivel local y aun de ámbito nacional, como el caso de Italia en 2011, con resultado contrario a la privatización de los servicios en el sector del agua. Los estudios de carácter general son ya abundantes[7].

Lo cierto es que la evolución de las formas de gestión de los servicios públicos, y especialmente de los municipales, ha sufrido en los últimos siglos un "movimiento de péndulo": "la gestión de los servicios públicos ha pasado, de las manos de los particulares, al sector público, primero localmente y luego a nivel estatal, volviendo después, otra vez, a las manos de los particulares. La andadura de este sector se asemeja, pues, a un 'péndulo' que oscila del sector privado al sector público, y finalmente vuelve 'atrás' al privado […] Desde hace algunos años, el péndulo parece haber vuelto a oscilar: existen, de hecho, indicios que sugieren una reducción de la intervención de los particulares y del mercado en la prestación de los servicios públicos, en favor de un aumento del sector público/municipal"[8].

6. Entre otros muchos foros en que se ha debatido esta cuestión, cabe destacar el *XXI Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado en Benidorm/Alicante del 25 al 28 de mayo de 2016, cuyas actas están en proceso de publicación. Los materiales son accesibles en: https://deje.ua.es/es/derecho-administrativo/cursos/xxi-congreso-italo-espanol-de-profesores-de-derecho-administrativo-ponencias-y-comunicaciones.html.

7. Entre otros muchos, Hellmut Wollmann y Gérard Marcou (eds.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010.

8. Hellmut Wollmann, "La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un 'retorno' a las gestiones públicas/municipales?", *Cuadernos de Derecho Local (QDL),* núm. 31, febrero de 2013, pp. 70-80.

El marco político y legal, en profunda transformación, ofrece un contexto de gran complejidad dentro del que se deben mover las específicas decisiones acerca de la forma de gestión de los servicios públicos. Por un lado, el sistema de partidos políticos y su representación a nivel municipal ha experimentado, a partir de las elecciones locales de 2015, cambios de gran calado. Por otro lado, el marco legal está sujeto a una modificación constante, en diversos sectores y en líneas diversificadas que confluyen sobre la posición de los municipios: la LRSAL, con sus interpretaciones de la jurisdicción constitucional ya citadas, a la que nos volveremos a referir inmediatamente; las directivas europeas de 2014 sobre contratos y concesiones, y su aplicación directa a partir de la fecha máxima de transposición, con la profusión de instrucciones y criterios interpretativos por parte de los diversos organismos competentes; las exigencias de transparencia y buen gobierno, a partir de la aplicación de la Ley de Transparencia de 2013 y las subsiguientes leyes autonómicas; la entrada en vigor de la Ley 40/2015 sobre el régimen jurídico del sector público y su regulación de los encargos de gestión y los medios propios; la intervención de las autoridades de la competencia en el campo de los servicios públicos, auspiciada, aunque no solo, por la propia LRSAL, etc.

Las decisiones se están tomando ya, en los más diversos servicios, desde los de carácter personal –educación, servicios sociales, guarderías, etc.– hasta los clásicos servicios económicos –agua, residuos, transportes, energía–. En esta situación, es importante tener presentes, de un lado, los presupuestos constitucionales que entran en juego, como habilitaciones y como límites: reconocimiento de los derechos sociales y de su efectividad, garantías de la expropiación forzosa, reconocimiento de la iniciativa pública en la economía en el contexto de una economía social de mercado, sostenibilidad financiera, autonomía local, etc.

Por otro lado, también es imprescindible tener en cuenta todas las connotaciones e implicaciones que rodean las decisiones acerca de las formas de gestión de los servicios públicos: economía y eficiencia en la prestación de los servicios y afectación a los derechos de los usuarios; efectos jurídicos y económicos sobre el prestador del servicio y afectación a la libre competencia; incidencia sobre la situación jurídico–laboral de los empleados afectos a la prestación del servicio; incidencia sobre la naturaleza de la contraprestación a satisfacer por la prestación –tasa, precio público, precio privado–; etc.

Se trata sin duda de un tema testigo en relación con las profundas transformaciones sociales e institucionales que caracterizan un nuevo momento político en toda Europa. Porque se trata de un tema profundamente político, articulado mediante instrumentos jurídicos, naturalmente, que expresa unas determinadas opciones ideológicas más allá de meras valoraciones técnicas

con aspiraciones de neutralidad. "El reciente aumento de la preferencia por el sector público como proveedor de servicios se refleja también en la apreciación de los ciudadanos/clientes, es decir, en los valores compartidos en la llamada cultura política"[9]. Hay sin lugar a dudas una determinada ética social detrás de este tipo de decisiones.

3.2
La decisión municipal acerca de la forma de gestión de los servicios públicos

Entre las múltiples implicaciones acabadas de señalar, en este momento se quiere llamar la atención sobre la incidencia que tiene la disciplina de la decisión de la forma de gestión de los servicios sobre la autonomía local, esto es, cuál es el alcance del ámbito de decisión que corresponde al ayuntamiento.

El punto de partida debe ser el reconocimiento de un margen de libertad al municipio a la hora de decidir la concreta forma de gestión de los servicios públicos de su competencia. En efecto, esta decisión es expresión de la potestad de autoorganización municipal: el ayuntamiento decide la manera en que prefiere organizar la prestación de un servicio del que es titular. Así lo ha reconocido expresamente alguna normativa local (sirva de ejemplo el art. 249.1 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril: "La facultad de establecer el sistema de gestión de los servicios públicos corresponde a la potestad de autoorganización de los entes locales"). En última instancia, la decisión encuentra amparo en la propia autonomía municipal, uno de cuyos contenidos esenciales es precisamente la potestad de autoorganización.

Es a todas luces evidente que la decisión municipal acerca de la forma de gestión de los servicios públicos tiene, en su contenido, un componente claramente político. Hecho este que es natural y propio de haber sido tomada la decisión por representantes políticos directamente elegidos por los vecinos. Y que entronca de manera coherente con la naturaleza verdaderamente política, y no meramente administrativa, de la autonomía de la entidad municipal.

El reconocimiento de un margen de libertad en la toma de la decisión municipal y la asunción de su inevitable carácter político no implican, claro está, que estemos en presencia de una decisión totalmente libre. Como cualquier otro tipo de decisión municipal, en concreto, y administrativa, en

9. Hellmut Wollmann, "La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un 'retorno' a las gestiones públicas/municipales?", *op. cit.*, p. 77.

general, estará sometida a los límites establecidos por el ordenamiento jurídico. El respeto a los límites normativos no es sino expresión del principio de legalidad administrativa en su proyección municipal: toda actuación municipal está sometida siempre a la ley, entendida esta última expresión en su sentido más amplio, como equivalente al ordenamiento jurídico en su conjunto. Y ello incluso aunque se admita, con apoyo en nuestra jurisprudencia ordinaria y constitucional, que dicho principio debe ser interpretado, en este ámbito municipal, como vinculación negativa y no positiva.

En este contexto, para delimitar con precisión el margen de libertad con el que cuenta el municipio a la hora de elegir la forma de gestión de los servicios públicos, es necesario determinar sus límites normativos[10].

De entrada, cabe destacar la neutralidad del Derecho de la Unión Europea en esta materia. Es cierto que la Unión admite y valora positivamente la colaboración público-privada, pero también lo es que, en este punto concreto, en aplicación del principio de subsidiariedad, remite la regulación al Derecho interno de cada Estado miembro. Puede servir de muestra la reciente Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. En su art. 2, bajo la rúbrica: "Principio de libertad de administración de las autoridades públicas", en su apartado primero se establece lo siguiente: "La presente Directiva reconoce el principio de libertad de administración de las autoridades nacionales, regionales y locales, de conformidad con el Derecho nacional y de la Unión. Dichas autoridades tienen libertad para decidir la mejor forma de gestionar la ejecución de obras o la prestación de servicios, en particular garantizando un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios en los servicios públicos. Dichas autoridades podrán optar por realizar sus funciones de interés público con recursos propios o en colaboración con otras autoridades o confiarlas a operadores económicos". En realidad, es ya el Protocolo adjunto al Tratado de Lisboa de 2007 el que reconoce a las autoridades estatales, regionales y locales un "amplio margen de discrecionalidad" para decidir "cómo los servicios de interés económico general pueden hacerse disponibles y licitados, y organizarse de manera que respondan mejor a las necesidades de los clientes/usuarios".

El Derecho interno español sí que ha establecido un conjunto de límites. Algunos son comunes a toda decisión administrativa, mientras que otros son

10. Sobre esta cuestión puede verse, *in totum,* Joaquín Tornos Mas, "La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58-59, 2016.

específicos de la decisión municipal relativa a la forma de gestión de los servicios públicos.

La decisión municipal de elección de la forma de gestión de los servicios públicos debe respetar aquellos límites normativos que son comunes a toda decisión administrativa, incluidas, por tanto, todas las decisiones municipales, y que derivan de la Constitución, del correspondiente estatuto de autonomía y del resto del ordenamiento jurídico. Estos límites son, en primer lugar, de tipo formal: que el acuerdo sea adoptado por el órgano administrativo competente; que se adopte tras seguir el procedimiento legalmente previsto; y que esté debidamente motivado. Pero también son, en segundo término, sustantivos o materiales. Entre ellos se encuentran, principalmente, el respeto a los principios rectores de todas las Administraciones Públicas, incluidas las municipales: así, los principios de prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos; de legalidad administrativa; de objetividad; de persecución del interés general; de eficacia administrativa; de eficiencia y economía; de estabilidad presupuestaria; de sometimiento al control de los tribunales; de transparencia; y de buena administración. Pero también pueden identificarse otros límites de este tipo, como son todos aquellos que tienen que ver con el respeto de las reglas de la libre competencia y que, aplicado al caso que nos interesa, se traducen en la exigencia de que el municipio, a la hora de elegir la forma de gestión del servicio público, tenga en cuenta como criterio la elección de la forma que más favorezca la competencia en el mercado (en este sentido, puede verse el Informe de 13 de marzo de 2013, IPN 88/13, de la Comisión Nacional de la Competencia, relativo al Anteproyecto de LRSAL, en el que se analizan sus implicaciones desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados).

Además de los citados límites comunes, deben respetarse límites específicos de la concreta decisión municipal acerca de la elección de la forma de gestión de los servicios públicos. Exponemos seguidamente los tres principales:

a) En primer término, debe respetarse el límite representado por la competencia orgánica. En el caso que nos ocupa, el órgano municipal con competencia para la adopción de la decisión es el pleno del ayuntamiento [art. 22.2.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)]. Debe advertirse que esta competencia no es delegable ni en el alcalde ni en la junta de gobierno municipal (art. 22.4 de la LBRL).
b) En segundo lugar, debe igualmente respetarse el límite relativo al ejercicio de funciones de autoridad. En efecto, tras la reforma ope-

rada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), el art. 85.2 de la LBRL dispone: "La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden exclusivamente a funcionarios públicos". En este sentido, el art. 9.2 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público establece: "En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca". De manera coherente, el art. 275.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), establece los siguientes límites a la posibilidad de gestión de servicios mediante el contrato de gestión de servicios públicos: que el servicio sea de la competencia de la Administración contratante; que el servicio sea susceptible de explotación por particulares; y, en lo que ahora nos interesa, se subraya que no se pueden prestar por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos.

c) Por último, la reforma del art. 85.2 de la LBRL operada por la LRSAL ha introducido en este ámbito el relevante límite de la sostenibilidad y la eficiencia. En concreto, lo introduce, reiterándolo, en un doble momento. Por lo pronto, en el encabezamiento del precepto, respecto a la elección de la forma de gestión entre todo el listado de formas previstas ("los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación"). Y, después, dentro del modo de gestión directa, respecto a la preferencia de unas formas de gestión frente a otras ["solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b)"].

La novedad y complejidad del tercer límite específico indicado, relativo a la sostenibilidad y eficiencia, hacen aconsejable su examen más detenido.

La clave interpretativa de este límite pasa por la determinación del significado de las nociones de "sostenibilidad" y "eficiencia" sobre las que se estructura. Es cierto que el precepto legal no las adjetiva de ninguna manera. Por ello, podría pensarse que la eficiencia o sostenibilidad aludidas no deben ser exclusivamente de naturaleza económica, sino, además, también de otro orden, como social o medioambiental. Pero no parece que sea esta la voluntad del legislador que reformó el precepto con la LRSAL. La nueva redacción del art. 85.2 de la LBRL, en efecto, se inspira en su conjunto en los criterios económicos que inspiraron la reforma operada por la LRSAL, esto es, el aseguramiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por si quedara alguna duda, en el marco de la regulación de la forma de acreditación de la mayor sostenibilidad y eficiencia, en la elección entre las formas de gestión directa, el propio art. 85.2 de la LBRL afirma expresamente que se deberán tener en cuenta "los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión", y, además, menciona la "sostenibilidad financiera" con remisión expresa a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

Podemos concluir, pues, que tanto la sostenibilidad como la eficiencia del art. 85.2 de la LBRL son criterios esencialmente económicos, en coherencia con las recientes reformas normativas sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: entre otras, la nueva redacción del art. 135 de la Constitución Española (CE), la LOEPSF, la LRSAL y el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales. En este contexto, parece razonable definir las nociones de sostenibilidad y eficiencia de conformidad con lo establecido en la LOEPSF, tal y como ya remite el art. 85.2 de la LBRL. Debe advertirse, no obstante, que esta remisión puede plantear algún problema interpretativo. Así, por ejemplo, el tenor literal del art. 85.2 de la LBRL parece requerir la sostenibilidad de cada servicio municipal aisladamente considerado. La LOEPSF, sin embargo, refiere la sostenibilidad a la hacienda pública en su conjunto. Esto último haría admisible que algún servicio en concreto no fuera sostenible, es decir, que no fuera capaz de hacer frente a sus costes individualmente considerado, sin que con ello necesariamente se afecte a la sostenibilidad de la hacienda municipal en su conjunto.

En nuestra opinión, el límite relativo a la sostenibilidad y la eficiencia tiene carácter vinculante. Efectivamente, a pesar de alguna opinión doctrinal discrepante, que considera que, por prudencia, hay que entender que este límite es una mera directriz, criterio orientador o mandato de optimización,

derivados del art. 31.2 de la CE[11], nuestro parecer es que de la redacción del art. 85.2 de la LBRL se deduce, más allá de toda duda, que estamos ante una exigencia legal de cumplimiento obligatorio y vinculante: el ayuntamiento no tiene más alternativa que elegir aquella forma de gestión que sea la más sostenible y eficiente.

Cuestión distinta es el ámbito y la intensidad con que opera el límite que estamos examinando. La geometría variable ha llegado, con dosis de moderación, también a esta cuestión. Porque para poder responder a la misma hemos de introducir las siguientes distinciones:

a) Para la elección entre los dos modos de gestión (directa e indirecta), debe aplicarse la regla del encabezamiento del art. 85.2 de la LBRL: en cada caso concreto, el ayuntamiento deberá elegir entre gestión directa o gestión indirecta del servicio utilizando como criterio el modo que sea más sostenible y eficiente. La consecuencia es que no hay preferencia legal de ninguno de los dos modos. El ayuntamiento deberá motivar en su acuerdo que el modo elegido (gestión directa o gestión indirecta), en el caso de ese servicio concreto, es más sostenible y eficiente.
b) Para la elección, dentro del modo de gestión directa, entre los dos grupos de formas de gestión directa (administrativa y empresarial), debe aplicarse la regla específica contenida en el último párrafo del art. 85.2 de la LBRL. Dicho de otra manera, según reza esa disposición, para poder hacer uso de las formas previstas en las letras c) y d) (lo que podríamos denominar "gestión directa empresarial": entidad pública empresarial local y sociedad mercantil local de capital de titularidad pública) hay que acreditar que, en el caso de ese servicio concreto, es más sostenible y eficiente su uso que utilizar las formas de las letras a) y b) (lo que cabría denominar"gestión directa administrativa": por la propia entidad local o por organismo autónomo local). La consecuencia es que existe una preferencia legal de la gestión directa administrativa [letras a) y b)] frente a la gestión directa empresarial [letras c) y d)]. El ayuntamiento deberá motivar en su acuerdo que la elección de una forma de gestión directa empresarial es más sostenible y eficiente que el recurso a una forma de gestión directa administrativa. Por lo tanto, en caso de igualdad, en términos

11. Francisco José Villar Rojas, "Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58-59, 2016.

de sostenibilidad y eficiencia, legalmente se imponen las formas de gestión directa administrativa. Sin que se expliciten en la ley, por otro lado, las razones que justifican el otorgamiento de esa preferencia.

c) Para la elección dentro de cada grupo de gestión directa (administrativa y empresarial), no hay disposición específica en el art. 85.2 de la LBRL. Por tanto, hay que entender que se aplica la regla general del encabezamiento del precepto: el ayuntamiento debe elegir aquella forma de gestión directa administrativa (entidad local u organismo autónomo) o bien de gestión directa empresarial (entidad pública empresarial o sociedad mercantil) que, en el caso concreto, sea la más sostenible y eficiente. De lo que cabe concluir, consecuentemente, que no existe preferencia legal de ninguna de las formas de gestión directa dentro de su grupo. El ayuntamiento deberá motivar en su acuerdo que la forma elegida, en relación con cada servicio concreto, es la más sostenible y eficiente.

d) Para la elección dentro de la gestión indirecta (modalidades que puede revestir el contrato de gestión de servicios públicos), tampoco hay disposición específica en el art. 85.2 de la LBRL. Por ello, en principio, hay que entender también aplicable la regla del encabezamiento del precepto, en los mismos términos arriba expuestos. Debe tenerse presente, en este punto, la tutela estatal o autonómica sobre la gestión municipal de servicios públicos mediante contrato, en los términos establecidos por la nueva disposición adicional 36 del TRLCSP, introducida por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La hipótesis allí contemplada es la gestión de un servicio de la entidad local mediante concesión de servicio público, concurriendo alguna de las circunstancias allí establecidas (que implican una menor transferencia del riesgo al contratista): que se realicen aportaciones públicas a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario; o que la tarifa sea asumida en todo o en parte por la Administración (peaje en la sombra). Dado este supuesto, la Oficina Nacional de Evaluación, o su equivalente autonómico, evaluará la rentabilidad y el reparto de riesgos, y, en su caso, propondrá "recomendaciones" sobre las condiciones del contrato. En el caso de que estas no sean atendidas, la Administración contratante deberá justificarlo, incorporando la motivación al expediente, y, además, será objeto de publicación por esa oficina.

e) Finalmente, para la elección entre la gestión directa empresarial y la gestión indirecta, no hay disposición específica en el art. 85.2 de la

LBRL. Por tanto, nuevamente resultará de aplicación la regla general del encabezamiento del precepto. Debe advertirse, no obstante, que la nueva regulación de las entidades públicas como "medio propio y servicio técnico" parece otorgar preferencia a la gestión indirecta mediante contratación sobre la gestión directa empresarial. En efecto, según el art. 86.2.a) de la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la posibilidad de utilizar entidades públicas con el carácter de medio propio y, por tanto, con exclusión de la aplicación de la legislación de contratos públicos, se condiciona a que "sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulte sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica"[12]. De lo que cabría deducir una preferencia de la vía contractual frente a la de medios propios, puesto que, en caso de igualdad, en términos de sostenibilidad y eficiencia, debería prevalecer la vía contractual[13]. No obstante, habrá que ver cómo encaja dicha previsión con la del art. 24.1 a) TRLCSP, que establece una preferencia por los medios propios cuando la Administración disponga de ellos, "en cuyo caso deberá normalmente utilizarse este sistema de ejecución"[14].

En resumen, los criterios de sostenibilidad y eficiencia deben ser tenidos en cuenta siempre, en los términos expuestos, en la decisión municipal acerca de la elección de la forma de gestión de los servicios públicos. Queda por examinar ahora la manera en que debe acreditarse el respeto de este límite o, si se prefiere, el cumplimiento de este requisito legal.

Siempre y en todo caso está presente la obligación de motivación: el ayuntamiento debe motivar el acuerdo justificando que ha escogido la forma de gestión más sostenible y eficiente, atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Solamente para el caso de que la elección se produzca, dentro del modo de gestión directa, entre los dos grupos de formas de gestión (gestión directa

12. *Vid.* Jesús Colás Tenas, "Encomiendas de gestión, encargos y convenios en la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público", *QDL 41*, 2016, pp. 150 y ss.

13. Así, se ha dicho que se trata de una modificación encubierta de los modos de gestión de los servicios públicos: Javier Bermúdez, "La modificación de los modos de gestión de servicios públicos, en el Proyecto de Ley de régimen jurídico del sector público", *Documentación Administrativa*, nueva época, núm. 2. De todos modos, no debe olvidarse que el capítulo II del título II de la Ley 40/2015, en el que se encuentra el artículo 86 citado, no tiene carácter básico y se aplica exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público institucional estatal, en virtud de la disposición final decimocuarta.

14. Este punto no es objeto de variación en el Borrador de Anteproyecto de Ley de contratos del sector público de 17 de abril de 2015.

administrativa y gestión directa empresarial), el art. 85.2 de la LBRL indica una concreta manera de motivar. En el expediente debe hacerse constar, en primer lugar, la memoria justificativa, elaborada a tal efecto, que acredite que la forma de gestión elegida es la más sostenible y eficiente. Para ello, se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y de recuperación de la inversión. Y, en segundo lugar, deberá incorporarse también la memoria justificativa del asesoramiento recibido, donde se harán constar los informes sobre el coste del servicio y el apoyo técnico recibido, dotándoles de publicidad. A estos efectos –se encarga de precisar la Ley–, se recabará el informe del interventor local con el objeto de valorar la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con el art. 4 de la LOEPSF. Finalmente, todo este expediente debe elevarse al pleno municipal para su aprobación.

La constitucionalidad del límite de sostenibilidad y eficiencia del art. 85.2 de la LBRL, en la redacción dada por la LRSAL, ha sido puesta en cuestión. Sobre ello se ha pronunciado el Consejo de Estado, en su Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, dictado en relación con el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto contra la citada LRSAL. Los municipios promotores del conflicto denuncian que el art. 85.2 de la LBRL vulnera la autonomía local: "al primarse unas formas de gestión (por la propia entidad local o un organismo autónomo) frente a otras (por una entidad pública empresarial o sociedad pública local), se está limitando la capacidad de autoorganización del municipio, sin ninguna justificación específica para ello, más allá de presunciones implícitas". No comparte este criterio el Consejo de Estado. De entrada, considera que la nueva regulación está justificada: "La lectura del precepto cuestionado evidencia, sin embargo, que dicha justificación existe y radica nuevamente en la mayor sostenibilidad o eficiencia que deberán tener las formas de gestión indirecta finalmente elegidas, en el marco de las exigencias impuestas por el artículo 135 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera". Concluyendo, de este modo, la inexistencia de vulneración de la autonomía local: "A juicio del Consejo de Estado, la autonomía local no puede amparar la elección de modalidades de gestión directa de los servicios públicos locales menos eficientes o sostenibles que otras igualmente contempladas en el ordenamiento jurídico. La elección de una u otra forma de gestión directa es, a la postre, una decisión instrumental en la prestación del servicio a la que no pueden resultar ajenas las consideraciones de racionalidad económica. En tal sentido, no se advierten las ventajas de la constitución de una entidad pública empresarial o una sociedad mercantil local que resultase menos eficiente que la prestación del servicio por la propia entidad local o por un organismo au-

tónomo de esta. No obstante, cabe recordar que la eficiencia en la gestión de los servicios públicos no obliga a optar por la forma de gestión de servicios públicos que suponga una menor inversión, sino por aquella que permita conseguir la mejor relación entre los costes previstos y los resultados esperados, dentro de un escenario de sostenibilidad financiera de la Hacienda local en su conjunto. En definitiva, debe concluirse –en línea con lo señalado en el dictamen sobre el anteproyecto de LRSAL– que la regulación es 'adecuada' y –cabe añadir ahora– puede cohonestarse con la garantía institucional de la autonomía local".

Aunque el Tribunal Constitucional todavía no ha resuelto este conflicto en defensa de la autonomía local, sí ha tenido ya oportunidad de pronunciarse sobre la LRSAL y, en concreto, sobre la constitucionalidad del citado art. 85.2 de la LBRL. Lo ha hecho, en primer lugar, en el fundamento jurídico 14.º de su Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, dictada como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura. A la preferencia legal de la gestión directa administrativa sobre la gestión directa empresarial, el recurso imputa una doble tacha de inconstitucionalidad, rechazadas ambas por el Tribunal. De entrada, se le acusa de invadir las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre las formas de gestión de los servicios públicos locales. Responde la Sentencia que se trata de una limitación a la normativa autonómica impuesta por una norma estatal que es básica al amparo del art. 149.1.18 de la CE: "la nueva ordenación básica responde a la finalidad de evitar la proliferación de personificaciones instrumentales o, más precisamente, de asegurar la sostenibilidad financiera y eficiencia de las que se creen; con independencia de la eficacia real del instrumento, expresa una opción, no solo legítima, sino estrechamente vinculada a determinados mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE)". En segundo lugar, el recurso de inconstitucionalidad sostiene la vulneración de la autonomía local por la nueva redacción del art. 85.2 de la LBRL. Según la Sentencia, no obstante, con el indicado precepto legal se condiciona, pero no se vulnera la autonomía local: "los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa". Con posterioridad, y resolviendo el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LRSAL por la Junta de Andalucía, se ha dictado la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junio, en cuyo fundamento jurídico 2.º se afirma que la impugnación del art. 85.2 de la LBRL ya se ha resuelto en la anterior Sentencia y a ella se remite.

De nuevo aparece aquí un guiño a la interpretación constitucional anclada en la inoperante técnica de aplicación de la garantía institucional, que se basa en el fondo en la conocida formulación de que basta que no se suprima

del todo la participación del municipio en la decisión sobre una cuestión de interés local para entender que no se ha vulnerado su autonomía[15]. Es cierto que en la STC 41/2016, de 3 de marzo, no se adopta exactamente una valoración meramente negativa –no se ha suprimido la competencia–, sino que aporta una valoración en positivo –"se conservan amplios espacios de opción organizativa"–, aunque la delimitación de la amplitud de estos espacios, de la calidad de los mismos –la relevancia de las decisiones– y de su naturaleza última –si permiten opciones que obedezcan a decisiones políticas alternativas– requeriría tal vez de una operación de mayor concreción y justificación.

4
Epílogo

En el triángulo virtuoso de los principios constitucionales de democracia, de autonomía local y de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria se ha introducido un cuarto en discordia: el servicio público. Tenemos ya un cuadrado. Como se ha dicho, este es el tema testigo, la prueba del nueve, de la capacidad de adaptación de nuestro ordenamiento y de sus aplicadores a las exigencias de transformación política y sociales del tiempo presente. Presupuestos y límites, constitucionales y legales, ámbito de la decisión municipal, procedimientos y efectos de todo orden, todas estas cuestiones deben constituir el objeto del debate político y del análisis académico sobre esta cuestión. Con todo ello, ¿llegaremos a la cuadratura del círculo?[16]

15. STC 159/2001, de 5 de julio, referida al Decreto Legislativo de Cataluña 1/1990, comprensivo del Texto refundido de la legislación urbanística vigente en Cataluña: Las normas impugnadas no atentan a la autonomía local en la medida en que "no eliminan radical o absolutamente toda competencia o participación"; e insiste: "no eliminan toda participación de los ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado".

16. Parafraseando aquí el sentido utilizado por el conocido opúsculo de Ralf Dahrendorf, *La cuadratura del círculo*, FCE, México, 1995, en relación con la difícil combinación entre el bienestar económico, la cohesión social y la democracia.