

**Comentario de urgencia sobre la racionalización de la
Administración local y el desarrollo de la garantía de la
autonomía local en España**

Luciano Parejo Alfonso.
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III
España

Comentario de urgencia sobre la racionalización de la Administración local y el desarrollo de la garantía de la autonomía local en España.

Luciano Parejo Alfonso

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Carlos III de Madrid

La actual organización territorial del Estado, articulada sobre el mapa municipal heredado, del que el proceso inacabado de construcción del llamado Estado autonómico no ha logrado erradicar la dinámica fragmentadora que tradicionalmente le ha caracterizado, se está viendo afectada por la grave y persistente crisis económica que atravesamos, colocando en la agenda política inmediata la necesidad de afrontar sin mayor dilación –¿en el contexto de la puesta al día de la entera organización territorial estatal?- la diferida actualización de la institucionalización del gobierno y la administración de las comunidades determinadas, directa o indirectamente, por la convivencia inmediata o vecinal (que debería formar paquete –nueva ocasión perdida- con la de la también siempre diferida de la hacienda local).

Por lo que se conoce del anteproyecto de Ley que parece haber efectivamente elaborado el Gobierno,¹ existe el riesgo de que ni siquiera la combinación de la mayoría absoluta parlamentaria y la impetuosidad de las demandas de la crisis (al punto de su práctica irresistibilidad para la realización de las reformas consideradas necesarias en muchos otros órdenes de la convivencia social) vaya a ser suficiente para superar las resistencias que han impedido tradicionalmente toda reconsideración del mapa municipal.

Esta se aborda ciertamente, aunque preferentemente en términos de reordenación de las competencias (sobre todo en el seno de la estructura dual de la Administración local necesaria), pero inserta su respuesta en el conjunto de una serie de medidas de corte financiero que, por imprimir al texto su lógica (cual luce ya en la denominación del

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

anteproyecto), resultan ajenas a, cuando no incluso contradictorias con, la de autonomía local.

Lo que no vendría sino a continuar una línea iniciada ya con el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, conversora de los interventores locales en órganos resolutorios capaces del reconocimiento de obligaciones de pago (relaciones certificadas de obligaciones pendientes de pago a proveedores y certificaciones individuales de dichas obligaciones) y de propuesta directa al Pleno de los precisos planes de ajuste.

La crisis económica amenaza así con transformarse de ocasión paradójicamente facilitadora de la solución de un grave problema estructural obstativo del pleno y eficaz despliegue de la autonomía local, en factor legitimante de la distorsión de ésta. Cual viene sucediendo, de otro lado, con muchos otros principios e instituciones constitucionales no precisamente secundarios.

La reconsideración del mapa municipal es accesible desde luego al legislador ordinario por no afectar a la garantía constitucional de la autonomía local. El reconocimiento constitutivo que subyace a ésta es, en efecto, abstracto por referido a la institución objetiva de gobierno y administración de las comunidades vecinales (sin prejuzgar cuáles sean estas en la realidad), en modo alguno, pues, concreto y predicado de cada municipio en tanto que entidad existente.

No opera, pues, como título de garantía de la permanencia de las concretas entidades. Así lo ha venido a confirmar el Tribunal Constitucional, que, al remitirse, como criterio, a la reconocibilidad –en cada momento- de la institución en la correspondiente regulación legal, deja abierta la puerta a la evolución de aquella al compás de la social (de lo que deba entenderse en cada momento como comunidad vecinal).

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

territorial basal de la arquitectura del Estado.

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

- a) Democracia, en relación con el derecho fundamental a participar, directamente o a través de representantes públicos, en los asuntos públicos (artículo 23 CE), cabalmente los de índole local.

Lo que quiere decir que la determinación del mapa municipal tiene que ver con la correcta identificación del “pueblo” local cuyos intereses son objeto de gestión.

- b) Estado social, toda vez que -por ser el gobierno y la administración del círculo de intereses de las comunidades municipales el de una Administración, por más que de tipo específico o singular dentro del complejo de Administraciones Públicas- su organización debe ser idónea para el cumplimiento eficaz (con eficiencia) de las tareas correspondientes, en definitiva servidoras de las necesidades inmediatas de los ciudadanos-vecinos.

Lo que quiere decir que no basta con la adecuada determinación, por criterios relativos al principio democrático, de la comunidad cuyo círculo de intereses proceda institucionalizar como municipal. Esta es una condición necesaria, pero no suficiente, pues la institucionalización debe producir una instancia capaz no solo de expresar correctamente las necesidades y aspiraciones de la comunidad, sino de traducirlas en programas de acción administrativa dirigidos a satisfacerlas, financiarlos y efectivamente ejecutarlos.

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

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

Pues bien, y aunque el anteproyecto de Ley en curso incluye, desde luego, medidas que, en su efecto, reordenan (o, en la terminología que emplea, “racionalizan”) el mapa municipal, ocurre que lo hace fundamentalmente desde la perspectiva de la depuración de las competencias municipales y la reordenación de la distribución competencial en el seno de la entera Administración local que marca el compás de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Tales retoques anuncian una preocupante desfiguración de dicha autonomía. Si nada puede objetarse, en principio y dada la imbricación constitucional de autonomía local y suficiencia financiera, a la formación de pareja con los principios de descentralización y sostenibilidad financiera, lo contrario sucede con la fórmula dirigida a asegurar, sin más, la sujeción a la normativa (toda ella) de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

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

Revista Iberoamericana de Gobierno Local

Número 3, Granada, Noviembre, 2012

ISSN: 2173-8253

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

El efecto que se irradia a las distintas instituciones no es otro que la reducción del radio de decisión bajo la propia responsabilidad de los municipios, incluso en su ámbito nuclear de autoorganización. Si la opción asociativa en mancomunidades queda amputada más allá de lo necesario (aparente prohibición, pro futuro, de creación o integración en cualquier mancomunidad –y no solo en las que tengan por objeto los correspondientes servicios- a los municipios cuyos servicios mínimos -todos o alguno- hayan sido asumidos por la Diputación Provincial o el Cabildo o Consejo Insular), y la organizativa de creación de entidades territoriales menores queda supeditada a la acreditación (¿de qué modo y en qué condiciones?) de su mayor eficiencia, mayores consecuencias tienen:

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

punto a la no generación de riesgo para la sostenibilidad) o carecen de justificación constitucional o comunitario-europea en un orden de economía mixta (así la no incidencia en el estado concurrencial del mercado correspondiente).

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

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

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

creación de, o participación en, cualesquiera entidades instrumentales, así como de la aportación patrimonial a, o la suscripción de capital de, entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles locales. Lo que guarda relación, a su vez, con la medida estructural de implantación de la evaluación periódica de todos los servicios municipales (se inscriban o no en el círculo de competencias propias –incluyendo los servicios obligatorios- y comenzando con la universal –para el conjunto de los servicios- que habría de realizarse dentro del año siguiente a la entrada en vigor del texto legal) conforme a criterios heterónomos, sin predeterminación del sujeto que ha de llevarla cabo (aunque concediendo un peso relevante a la opinión del órgano interventor de la correspondiente entidad local) y previsión, eso sí, de su efecto necesario en caso de ser negativa (sin aparente margen de maniobra alguno por parte de la entidad local afectada): a) supresión del servicio (si este es facultativo) o de la actividad económica desplegada; b) opción, para los municipios de más de 20.000 habitantes, por la privatización del servicio, si este es de los obligatorios y su prestación no supone el cumplimiento de funciones públicas (requisitos estos dos últimos que, en su formulación literal al menos, son contradictorios entre sí, pues un servicio público obligatorio implica el cumplimiento de una función pública);³ y c) asunción (al jugar como causa legal determinante) del servicio obligatorio por la Diputación Provincial (o Comunidad Autónoma uniprovincial) o el Cabildo o Consejo Insular, en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes. La instauración de este mecanismo puede alcanzar a los principios estructurales de los espacios democráticos de gestión representativa (la Administración local es uno de ellos por su legitimación democrática directa) y su diferenciación, incluso en la dimensión temporal, en la medida en que las consecuencias de evaluaciones de ciclos de gestión local terminados puedan afectar –en cuanto al ámbito y las posibilidades de actuación- a nuevos ciclos derivados, en su caso, del enjuiciamiento por el electorado de aquellos otros.

En la versión manejada, pues, el anteproyecto de Ley –sin perjuicio de indudables aciertos- dista de suponer una verdadera y equilibrada actualización del complejo estatuto de los entes locales para el mejor cumplimiento de su función constitucional como escalón basal del poder público administrativo, lastrado y sesgado como está su

³ Quizás lo que quiera decir el texto es que la prestación del servicio no comporta el ejercicio de autoridad.

planteamiento por la óptica económico-financiera favorecida por las consecuencias de la crisis económica. Si necesaria es la reconducción económico-financiera de la gestión del escalón local, lo es para asegurar su sostenibilidad financiera a los efectos de la idoneidad de aquel como “buena administración”, no como fin en sí mismo. Es de desear que en el proceso de definición de su texto que aún resta se despejen las cuestiones que plantea desde la lógica del Estado autonómico y de la autonomía local.