

# CONSIDERACIONES SOBRE EL BUEN GOBIERNO DESDE UN ANÁLISIS DE LA LEY 27/2013, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

## CONSIDERATIONS ABOUT GOOD GOVERNANCE FROM AN ANALYSIS OF THE LAW 27/2013, OF RACIONALITATION AND SUSTAINABILITY OF THE LOCAL ADMINISTRATION

**Salvador A. Soto Lostal**

Profesor Asociado Doctor de Derecho Constitucional  
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

*"Nos vemos libres, por tanto, para volver a algunos de los principios más seguros y ciertos de la religión y virtud tradicionales: que la avaricia es un vicio, que la práctica de la usura es un delito y el amor al dinero es detestable, que aquellos que siguen verdaderamente los caminos de la virtud y la sana sabiduría son los que menos piensan en el mañana. Una vez más debemos valorar los fines por encima de los medios y preferir lo que es bueno a lo que es útil."*  
John Maynard Keynes



## sumario // summary

- 1 ■ **INTRODUCCIÓN / INTRODUCTION**
- 2 ■ **EL BUEN GOBIERNO LOCAL EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO / GOOD GOVERNANCE LOCAL LAW 19/2013, DECEMBER 9, TRANSPARENCY, ACCESS TO INFORMATION IN PUBLIC AND GOOD GOVERNMENT**
- 3 ■ **MEDIDAS EN FAVOR DE LOS PRINCIPIOS DEL BUEN GOBIERNO EN LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL / MEASURES IN FAVOUR OF THE PRINCIPLES OF GOOD GOVERNANCE IN THE LAW 27/2013, OF 27 DECEMBER, RATIONALIZATION AND SUSTAINABILITY OF LOCAL ADMINISTRATION**
- 4 ■ **ALGUNAS RAZONES QUE IMPOSIBILITAN EL BUEN GOBIERNO LOCAL. ASPECTOS DE MEJORA PARA UNA "TERCERA DESCENTRALIZACIÓN" / SOME REASONS THAT PRECLUDE LOCAL GOVERNANCE. ASPECTS OF IMPROVEMENT FOR A THIRD DESCENTRALIZATION**

## resumen

El artículo 135 CE fue objeto de una polémica reforma el 27 de septiembre de 2011 con el fin de obtener la estabilidad presupuestaria como un *valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos.*

Asimismo, se busca prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo y garantizar una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados Miembros de la UE; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo y garantizar la sostenibilidad económica y social del país.

De esta manera, se confiere el máximo estatus jurídico a los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, de forma que las actuaciones de todas las Administraciones quedarán limitadas por la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico. En una modificación que, en ciertos sectores, ha representado todo un atentado para la soberanía de nuestro país dentro de un procedimiento de dudosa constitucionalidad, lo cierto es que la UE nos ha impuesto unas obligaciones para volver a la senda de la convergencia de la que, ciertamente, nos habíamos alejado en los últimos años como consecuencia de un elevado gasto financiado en parte con un endeudamiento progresivo de las Administraciones Públicas y al amparo de un fallo clamoroso de todos los mecanismos de control.

Después de años de aparente bonanza, parece que llega el momento de poner fin a la misma y de devolver capital e intereses de la deuda contraída con unas medidas tan apremiantes como impopulares con el fin de llegar al buen puerto del equilibrio estructural y una deuda pública del 60% del PIB a lo largo de un periodo transitorio hasta el año 2020.

Dentro de ellas, no ha escapado la Administración Local que se ha visto afectada por la citada reforma constitucional y, su corolario, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Mucho se podría discutir en cuanto a la conveniencia u oportunidad de las medidas adoptadas, al igual que en torno a cualquier otra iniciativa legislativa fruto de distintas políticas públicas, tal y como ha ocurrido, por ejemplo, en Francia en donde se pretende reducir a la mitad, de 22 a 11, el número de regiones y suprimir los llamados consejos de departamento, reforzando en este caso las mancomunidades. Nos limitaremos en el presente artículo a manifestar los aspectos más cruciales de la reforma local en España, tomando

en consideración los principios del buen gobierno establecidos también recientemente dentro del capítulo III de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Dejaremos constancia, además, de algunas razones por las que se considera compleja la instauración del buen gobierno y sus principios que parecen constituir males endémicos, propiciados, más que por una falta de previsión legal, por una crisis generalizada de principios y valores a todos los niveles.

### Palabras Clave:

- Art. 135 CE.
- Estabilidad presupuestaria
- Gasto de Administraciones Públicas

## abstract

Article 135 CE was object of a polemic reform in September 27th of 2011 in order to obtain budget stability as a truly structural value and as a conditioning of State capability acting, maintenance and development of social State proclaimed by article 1.1 CE and, in the end, citizens present and future prosperity.

Furthermore, the prevention of an excessive budgetary deficit is sought and ensure a sustained and lasting convergence of the UE State members economies; Strengthen the reliance in the Spanish economy stability in a middle and short term and grant the economic and social sustainability of the country.

In this way, the maximum legal status is given to the principles of financial sustainability and budget stability in a manner that all Administrations actions will be limited to the supreme law in our legal system. In a reform that, to certain sectors, has represented an attempt to the national sovereignty in a dubious constitutional procedure, the truth is UE has imposed duties to return into convergence path from which, truly, we have got away in the last years as a consequence of a high expense financed partly by a Public Administrations progressive indebtedness and covered by control mechanism manifest failure.

After apparent bonanza years, it seems that the moment to finish it and to return capital and interests of the contracted debt has arrived with measures as pressing as unpopular in order to reach structural balance and a public debt of 60% per cent of GDP over the course of a transitory period until year 2020.

Among them has not escaped Local Administration that has been affected by the mentioned constitutional reform and, its corollary, Organic Law 2/2012, April 27th, of budget stability and financial sustainability. Too much could be argued about the convenience and opportunity of the adopted measures, like on any other legislative initiatives as result of different public policies, as happened in France, for example, where is intended to reduce in a half, from 22 to 11, the regions number and eliminate the so called Department Councils and strengthen in this case the commonwealths. We limit ourselves in the present paper to express the more important items in the local reform in Spain, taking into account the good governance principles also established recently in the Chapter III of Law 19/2013, December 9th, of transparency, public information access and good governance.

We record, therefor, of some reasons that make extremely difficult the good governance implementation

and its principles that seem endemic problems propiated not by a lack of legal provision but a generalized principles and values crisis in all levels.

### Key Words:

- Art.135 CE
- Financial stability
- Expenditure of the public administrations

## 1 ■ INTRODUCCIÓN

El concepto de bueno o bondadoso trasciende el mundo de lo jurídico y se corresponde, en puridad, con el de los principios y valores éticos. Sin embargo, a pesar de esta evidencia, es frecuente encontrar términos relacionados con la citada bondad en nuestro ordenamiento jurídico, y así, no es extraño que se realicen referencias a la “buena fe”, “la buena conducta cívica”, “los buenos antecedentes”, “el buen padre de familia”, o “las buenas costumbres”, por poner algunos ejemplos. Ello parece responder, por una parte, a la influencia de la escuela iusnaturalista, y más recientemente la neoconstitucionalista, que acepta plenamente la introducción de valores dentro del mundo del derecho, conectando el derecho y la moral. Por otra parte, por lo inevitable que puede resultar en derecho el no utilizar conceptos, tan básicos y complejos al mismo tiempo, como el bien o el mal, aunque solo sea a los efectos de la aplicación de un régimen disciplinario o sancionador o de impartir justicia. Una de las últimas referencias a la “bondad” incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico ha venido representado por el “buen gobierno”, cuyos orígenes dentro de la edad moderna se producen en la década de los años 90<sup>1</sup>, aunque no se trate, ni mucho menos, y a pesar de su actualidad, de un término nuevo, pues del mismo ya se tenían referencias en la Edad Media<sup>2</sup> como bien se dejó

1 A raíz de un estudio realizado por el Banco Mundial (World Bank, 1992) sobre la crisis y el crecimiento sostenido en el África Subsahariana y la importancia del mencionado buen gobierno en el desarrollo económico. Según el estudio, el fracaso en muchos países africanos de las políticas de ajuste estructural se habría debido precisamente a la ausencia de aquél, esto es, al mal gobierno (poor governance) reinante, que habría dificultado las necesarias inversiones extranjeras. Este mal gobierno se caracteriza por problemas como: a) la falta de responsabilidad y de una rendición de cuentas de los poderes públicos; b) la falta de transparencia; c) la escasa capacidad de previsión de los políticos y funcionarios; y d) la ausencia del Estado de derecho.

2 TORRES SANZ, D.: “Teoría y práctica de la acción del Gobierno en el mundo medieval castellano-leonés”, en

plasmado en los tres frescos del Salón de los Nueve del Ayuntamiento de Siena por Ambrogio LORENZETTI («Alegoría del buen gobierno», «Efectos del buen gobierno en la ciudad y el estado» y la «Alegoría del mal gobierno»).

A pesar de que la noción de buen gobierno presenta significados no plenamente coincidentes para diferentes instancias, se puede decir que éste surge como el envés del mal gobierno y como consecuencia de la corrupción y que los principales principios sobre los que aquél se sustenta son, entre otros, participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia y eficiencia y sensibilidad<sup>3</sup>. Individualmente, también se pueden colegir estos principios y así, por ejemplo, se exigen a los empleados públicos en el desempeño de sus funciones una serie de principios éticos (art. 53 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, EBEP, en adelante), principios de conducta (art. 54 EBEP) o, concretamente, a los altos

Historia. Instituciones. Documentos, nº. 12, pág. 17 alude a la idea de que “el bien regir” se utilizó insistentemente en la Baja Edad Media. Así, cita a Santo Tomás de Aquino en su “Regimiento de Príncipes” (“es obra de Rey bien regir sus súbditos”), a Pedro López de Ayala en su “Rimado de Palacio” en donde explica que Rey procede de bien regir o a Cortés de Ocaña en “Cortes III” en donde se afirma que “el oficio del rrey...es rregir, por que el rrey que mal rrige no rige mas disipa”.

3 Texto original de la UN ESCAP, Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico. Para el ámbito local, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) aprobó el Código del Buen Gobierno Local con fecha de 15 de junio de 2012 con fundamento en las Recomendaciones nº. 60 y 86 del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE) y en el mismo determinó que dicho buen gobierno debía sustentarse en un decálogo de principios que van desde el respeto al ordenamiento jurídico y el compromiso con la ética pública y la calidad democrática, hasta la defensa de los intereses generales con honradez, objetividad, imparcialidad, austeridad y cercanía al ciudadano. Se propone fomentar la transparencia y la democracia participativa, trabajar por la inclusión social y el equilibrio territorial en los municipios. Del mismo modo, asume el código de conducta política en relación con el transfuguismo. Además, incluye el compromiso de no aceptar regalos que sobrepasen los usos y costumbres de la simple cortesía por parte de entidades y personas.

cargos en forma de principios generales (art.26.2.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, LTBG, en adelante) o de principios de actuación (art. 26.2.b) LTBG).

Si el derecho busca el cumplimiento de la Ley, la moral o la ética busca el bien, así como para cumplir con las leyes hay que conocerlas (aunque su ignorancia no exime de su cumplimiento) para ser bueno no es necesario conocer la ley, pues todos tenemos una conciencia o noción de qué es lo que, en última instancia, está mal y, aunque sea por mera contraposición o descarte, lo que está bien, actuando en consecuencia, no ya tanto por un miedo o amenaza a ser castigado, sino por propio convencimiento. Así lo ha puesto de manifiesto recientemente el Consejo de Estado en el dictamen de 19 de julio de 2012 realizado sobre el Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno al expresar que “la traslación al ámbito de lo jurídico de normas morales incoercibles puede resultar en determinados casos problemática, en la medida en que el principal instrumento de que el derecho dispone para forzar el cumplimiento de las Leyes es la coacción, siendo así que la observancia de las normas morales o éticas descansa más bien en la persuasión, cuando no en la amenaza del reproche social que su incumplimiento puede conllevar”.

El “problema” en la actualidad es que, como bien dijo John Milton, “en un mundo de fugitivos, el que transita el justo camino parece huir”. Esto es, que el que hace el bien no deja de tener la sensación de ser un proscrito y el que hace el mal resulta finalmente beneficiado y recibe el reconocimiento social, dada la generalización de la corrupción, lo que, a su vez, convierte la excepción en regla. Y ello, por no hablar del reconocimiento a un amplio colectivo de servidores públicos de inmunidades y aforamientos<sup>4</sup> en

4 Así se ha puesto de manifiesto por la sentencia de la Sala de lo Penal del TS. de 3 de junio de 2014. La resolución habla de una “necesaria reducción de aforamientos” en el ordenamiento jurídico, apunta a la “naturaleza privilegiada

un régimen sin igual en países de nuestro entorno. Es por ello, por lo que se ha iniciado en un gran número de países una escalada por conseguir el buen gobierno, como órgano concebido, en este caso, en su faceta instrumental o material, con una actuación ejemplarizante de gobernantes y funcionarios al servicio del aparato del Estado. Entre estas iniciativas, cabe destacar la LTBG que ha sido aprobada en España con el fin de atajar las prácticas corruptas y dar mayor apertura al oscurantismo tradicional en la actuación de los poderes públicos.

Analizaremos en primer lugar las disposiciones de esta Ley respecto al buen gobierno y, concretamente las que afectan a la Administración Local, para luego hacer mención a los principios que deben regir el buen gobierno y su “compatibilidad” con las medidas adoptadas en la reciente reforma local auspiciada mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, en adelante), para luego analizar los problemas estructurales que dificultan su plenitud y la apremiante necesidad de solventarlos.

## **2 ■ EL BUEN GOBIERNO LOCAL EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

Antes que nada, conviene llamar la atención sobre el hecho único de España en donde se unifican en un texto legislativo materias como la transparencia y el

de todos los aforamientos”, y añade que esta cuestión “solo puede resolverse desde la necesaria reforma legislativa residenciada en el [poder] legislativo”. En España, se encuentran amparados en esta figura jueces y fiscales, ministros, diputados y senadores, vocales del Consejo General del Poder Judicial, magistrados del Tribunal Constitucional y de Cuentas, consejeros de Estado, el Defensor del Pueblo y sus dos adjuntos, miembros de los Gobiernos y Parlamentos autónomos y defensores del pueblo autonómicos, los guardias civiles y los policías nacionales, autonómicos y locales, dando lugar a más de 200.000 aforados.

acceso a la información con el buen gobierno. Quizá la conexión de la transparencia con el buen gobierno venga determinada por ser aquella uno de sus principios integradores pero, en cualquier caso, consideramos que hubiera sido mejor su regulación en una norma aparte

En segundo lugar, debemos advertir el espíritu jacobino que inspira la presente Ley (al igual que, como veremos, ocurre con la LRSAL), al hacer mención permanente a normativa e instituciones u órganos de ámbito estatal en detrimento de la Administración Autónoma o Local, constituyendo a veces incluso problemas competenciales con estas últimas como pueda ser en materia de archivos o de índole sancionadora.

Al igual que se define el concepto de información pública, nada se dice sobre el mismo respecto a la transparencia y, lo que más nos interesa, el buen gobierno. Solamente el Preámbulo nos da alguna pista cuando se refiere al mismo como un conjunto de principios programáticos que pasan a informar la interpretación y aplicación de un régimen sancionador específico previsto en el título II de la Ley<sup>5</sup> y a los que se encuentran sujetos los responsables públicos como modelo de ejemplaridad en su conducta, siendo éstos los de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, responsabilidad<sup>6</sup>. Podemos afirmar, siguiendo al profesor DESCALZO GONZÁLEZ<sup>7</sup>, que el buen gobierno no se ha tratado en esta Ley como un término ligado a la “gober-

nanza” o a “la buena administración”<sup>8</sup> como derecho subjetivo que se reconoce en el art. 41 de la Carta Europea de Derechos Humanos, sino que se establece realmente como un estatuto personal de los llamados altos cargos con un tono esencialmente disciplinario o sancionador.

Para comenzar, las disposiciones sobre transparencia de la actividad pública se extienden a las Entidades que integran la Administración Local, pues así lo dispone el art.2.1.a) LTBG. Asimismo, y siguiendo en el ámbito de la transparencia, se exige a las Entidades Locales unas obligaciones de publicidad con carácter general previstas para las Administraciones Públicas en los arts. 5, 6 y 7 LTBG referentes a “aquella [información] cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”, la institucional, la organizativa y de planificación, así como la de relevancia jurídica respectivamente. En el ámbito de la gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, se hace mención de manera expresa a la Administración Local en el art. 8.g) LTBG cuando se refiere a “las resoluciones de autorización o reconocimiento de **compatibilidad** que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el **ejercicio de actividad privada al cese** de los altos

<sup>8</sup> TOMÁS MALLÉN, B.: “El derecho fundamental a una buena administración”, ed. INAP, 2004, define el mismo en sentido negativo, recogiendo la definición del Defensor del Pueblo Europeo, y lo configura como “los casos de irregularidades administrativas, injusticia, discriminación, abuso de poder, falta o denegación de información y demoras innecesarias”. También en sentido positivo, haciendo referencia a su configuración como un auténtico derecho. Consideramos que el derecho a la buena Administración acoge un ámbito más reducido que el de buen gobierno que, a su vez, engloba a aquél. Mientras que el primero hace referencia a determinados derechos de los interesados estrechamente vinculados con nuestra LRJPAC en la tramitación de procedimientos por parte de funcionarios (audiencia, motivación, acceso a los documentos, uso de lenguas, etc.), el buen gobierno está más bien vinculado a las decisiones de los altos cargos (en la Administración General del Estado, desde los Directores Generales hasta los Ministros) dentro de la configuración de políticas públicas y gestión de intereses generales bajo algunos de los principios a los que ya se han hecho reseña.

<sup>5</sup> Art. 26.3 LTBG.

<sup>6</sup> Posteriormente desarrollados en el art. 26.1 y 2.a) y b) LTBG, distinguiéndose “principios generales” y “principios de actuación”. Entre los primeros, destacar los de economía, eficiencia, satisfacción del interés general, dedicación, trato igualitario, diligencia, calidad en la prestación del servicio, conducta digna y corrección. Entre los segundos, los de reserva, puesta en conocimiento de actuaciones irregulares, respeto de la incompatibilidad, abstención, no aceptación de regalos y no aprovechar la posición para obtener ventajas personales o materiales.

<sup>7</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados (Comisión Constitucional), de 17 de abril de 2013. Sesión nº.13.

cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local” y en el epígrafe h) del mismo artículo al establecer la publicación preceptiva de “**las declaraciones anuales de bienes y actividades** de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares”. A pesar del avance que supone esta publicidad, entendemos que se queda corta, pues el primer epígrafe debería especificar nominalmente en qué empresa privada se ejercerá la actividad privada compatibilizada o ejercida al cese. En cuanto a la segunda, resulta en muchas ocasiones superflua dada la sistematicidad existente en la práctica de registrar los bienes y actividades a nombre de terceros distintos de los propios representantes locales, lo que convierte las declaraciones de bienes y actividades en una ficción completamente distante de la realidad.

Existen, por otra parte, algunos aspectos conflictivos dentro de la publicidad activa que se refieren a la normativa, el lugar de publicación y el órgano de control de los incumplimientos de estas obligaciones. En primer lugar, el art. 5.1 LTBG menciona el carácter supletorio parcial de esta Ley cuando prevé que “*las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden **sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad***”. De esta forma, parece que las disposiciones normativas en la materia de carácter local serán de aplicación solamente cuando prevean un régimen más amplio, pero no más restrictivo, lo cual exigirá en todo caso una valoración previa, pero sin especificar quién sea el órgano competente para realizar dicha valoración.

En cuanto al lugar de publicación, y con independencia de la confusión que hace el art. 5.4 de la LTBG de conceptos diferentes como son “las correspondientes sedes electrónicas o páginas web”, como los lugares de obligatoria publicación de la información, resulta comprensible el incumplimiento de la mentada obligación por parte de aquellos municipios de pequeño tamaño y presupuesto que carezcan de dichos elementos, o que, aun disponiendo de ellos, no cumplirán con los requerimientos de accesibilidad e interoperabilidad, dado que la mayoría de la población carecerá de los medios informáticos necesarios para acceder a la información.

Este incumplimiento, como otros, será, a su vez, de difícil control, dado que el órgano *ad hoc* previsto por la Ley para garantizar las disposiciones del buen gobierno y resolver los recursos contra las resoluciones sobre acceso a la información es el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que ostenta naturaleza estatal<sup>9</sup>, de manera que las resoluciones dictadas por las Entidades Locales en esta materia, o bien se recurren ante el órgano *ad hoc* independiente creado, en su caso, por la Administración autonómica de pertenencia<sup>10</sup>, o bien ante el órgano estatal,

<sup>9</sup> Art. 33.1 LTBG: “Se crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como organismo público de los previstos en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento **de la Administración General del Estado. Estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas**”.

<sup>10</sup> Art. 36.4 LTBG: “Al menos una vez al año, la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno convocará a los representantes de los organismos que, **con funciones similares a las desarrolladas por ella, hayan sido creados por las Comunidades Autónomas** en ejercicio de sus competencias. A esta reunión **podrá ser convocado un representante de la Administración Local** propuesto por la Federación Española de Municipios y Provincias”. Asimismo, recurrimos a la D.A. 4ª LTBG, que si bien está referida únicamente al acceso a la información, podemos considerarlo susceptible de ser objeto de traslación al ámbito del buen gobierno, al disponer que “la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 **corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas**”.



siempre y cuando exista previo convenio entre la Comunidad Autónoma correspondiente<sup>11</sup>. Todo lo cual, nos conduce a la inexistencia de órgano independiente de control en la Administración Local en el caso en que la Comunidad Autónoma correspondiente no haya creado el mismo o, en su defecto, no haya suscrito el correspondiente convenio con el Estado.

Por último, en lo que a la publicidad activa respecta, el art. 10 LTBG nos sugiere algunas dudas que pasamos a plantear. El epígrafe primero del citado artículo contempla la creación de un Portal de la Transparencia desarrollado por la Administración General del Estado “*dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación*”. En el epígrafe segundo se continúa diciendo que “*el Portal de la Transparencia incluirá, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia*”. Así las cosas, parece que el citado portal solamente se contempla orgánicamente para la información de la Administración General del Estado, cuando, sin embargo, se prevé que materialmente facilitará toda la información a la que se refieren los artículos 5, 6, 7 y 8 LTBG que alude a la de todas las Administraciones Públicas. Por tanto, no se sabe a ciencia cierta si en este Portal se podrá incluir información de Administraciones Locales que, por otra parte, ya gozan, aunque sea en materia presupuestaria, del llamado Portal de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales o Portal del

<sup>11</sup> Aquí se vuelve a utilizar como referencia la D.A. 4ª LTBG, aunque ya se dijo anteriormente que solo se preveía para el derecho de acceso a la información. En la misma se dispone que “*las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias*”.

Ciudadano. Parecería que, tanto la inclusión de información local en el Portal estatal como su compatibilidad con otros portales locales sería posible si tomamos en consideración lo dispuesto por el art. 10.3 LTBG al reconocer que “*la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en este capítulo*”. Otra cosa sean los problemas de coordinación, colaboración o interconexión que se pueden generar entre los mismos y que serán susceptibles de solucionarse, en mayor o menor medida, según el nivel de cooperación entre las distintas Administraciones.

Continuando con las disposiciones previstas en el Capítulo III del Título I LTBG previstas para el derecho de acceso a la información pública, destacaremos en primer lugar que las mismas se extienden también a la Administración Local según lo previsto en el art. 2.1.a) LTBG, al igual que ocurría con la publicidad activa, al ser dos conceptos integrados en el Título I de la Ley comentada. Sin embargo, debemos realizar algunas precisiones que no quedan suficientemente claras. En primer lugar, el art.12 LTBG reconoce que “*todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica*”. En este caso, y acudiendo a la propia Constitución y a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>12</sup> y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>13</sup>(LBRL, en

<sup>12</sup> Arts. 3.1 y 6.2, como consecuencia de la remisión del art. 13.1 CE.

<sup>13</sup> Arts. 16, 18.1.e), 18.2, como consecuencia de la remisión, a su vez, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.



adelante), parece claro que el citado derecho de acceso se circunscribe a los nacionales y a los extranjeros residentes y empadronados en España, lo cual supone una evidente contradicción normativa.

En cuanto al art. 21.1 y .3 LTBG, resulta cuanto menos difícil imaginar que las entidades locales de pequeño tamaño y con escasos medios puedan alcanzar los objetivos planteados, que son ya de por sí inimaginables en la propia Administración General del Estado, mediante la creación de un órgano más en la estructura organizativa interna, en este caso, las denominadas “Unidades de información” que, además, se circunscriben únicamente al ámbito de aquella Administración como unidades especializadas (art. 21.2 LTBG), contribuyendo a la “elefantiasis” de órganos administrativos en el que la solicitud del ciudadano termina por perderse irremisiblemente, cuando además no se especifica con qué medios se van a crear (por supuesto humanos, porque los presupuestarios serían ilusorios), qué nivel tendrán estas unidades o a quién se adscribirán. De otra parte, la horizontalidad de estas unidades hace que acaben irremediabilmente engullidas por las competencias materiales de los organismos en los que se encuadran, terminando por ser un cajón de sastre al que se destina a los funcionarios de nuevo ingreso, a aquellos ávidos por demostrar méritos o simplemente a los “represaliados” por la jefatura para que cumplan su “sanción” en tareas de ventanilla, cuando es precisamente esos puestos los que deberían estar dotados del personal más cualificado, pues son los que terminan dando la imagen del organismo y facilitan, en su caso, el derecho de acceso con plenas garantías. Pero la dotación se muestra una tarea ímproba, considerando las limitaciones presupuestarias en las que nos encontramos y la política de personal que hace que muchos de los organismos públicos se muestren absolutamente deficitarios incluso para cumplir con sus obligaciones materiales, por lo la creación de este tipo de Unidades no deja de representar “un lujo” que en muchas ocasiones no se pueden permitir y que termina por no ir más allá de que las funciones para conocer las solicitudes de acceso sean

asumidas por las unidades de registro o de atención al ciudadano, como improvisado “órgano competente”, aunque no necesariamente “especializado”, al que alude el art. 21.3 LTBG.

Por último, y respecto a lo previsto en el art. 24.6 LTBG en lo que a las competencias del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre el conocimiento de las reclamaciones sobre acceso, valgan las valoraciones realizadas *ut supra* para el citado organismo hechas respecto a la publicidad activa.

Entraremos ahora en el análisis de las disposiciones que aluden expresamente al buen gobierno local en el título II de la Ley que está siendo objeto de comentario. El art. 25 comienza dejando suficientemente claro que las mismas serán de aplicación a la Administración Local al establecer que “este título será de aplicación a los **altos cargos o asimilados** que, de acuerdo con la normativa autonómica o **local** que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los **miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales**”. Ahora bien, cabría preguntarse quiénes son considerados como altos cargos en el ámbito local, pues si bien en la Administración General del Estado queda suficientemente claro en el art. 6.5 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, no ocurre lo mismo en la legislación local. Se vuelve a mencionar a los mismos en la D.F. 6ª LTBG, cuando alude a la modificación del art. 14.1.c) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, en los siguientes términos: “**Asimismo, tendrán la consideración de personas con responsabilidad pública aquellas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas importantes en el ámbito autonómico español, como los Presidentes y los Consejeros y demás miembros de los Consejos de Gobierno, así como los altos cargos y los diputados autonómicos y, en el ámbito local español, los alcaldes, concejales y demás altos cargos de los municipios capitales de provincia o de capital de Comunidad Autónoma de las Entidades Locales**”.

**de más de 50.000 habitantes**, o cargos de alta dirección en organizaciones sindicales o empresariales o partidos políticos españoles". El art. 130.1.B) LBRL se limita a definir los "órganos directivos", diferenciándolos de los "órganos superiores", distinguiendo entre los primeros a "los coordinadores generales de cada área o concejalía, los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías, el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma, el titular de la asesoría jurídica, el Secretario general del Pleno, el interventor general municipal y, en su caso, el titular del órgano de gestión tributaria"<sup>14</sup>. ¿Se supone que estos cargos directivos son equiparables a los altos cargos? Así parecería deducirse indirectamente y por conexión si ponemos en juego el art. 75.8 y la D.A. 15<sup>a</sup>.1 LBRL que respectivamente equiparan a los representantes locales con dedicación exclusiva "que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas" y a los "titulares de los órganos directivos" con los altos cargos de la Administración General del Estado a los efectos de la aplicación del régimen de conflictos de intereses (Ley 5/2006, de 10 de abril).

Poco más resulta destacable en la Ley acerca de las Entidades Locales y el buen gobierno, si no es por lo que respecta al régimen sancionador de los altos cargos y a algunas menciones en el régimen de infracciones en materia de conflictos de intereses y económico-presupuestarias mediante remisiones a "otra normativa aplicable" (art.27, 28.c), e) y p) LTBG) o a el propio Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de

14 La D.A. 15<sup>a</sup>.1 LBRL se refiere luego a los mismos órganos directivos de forma genérica refiriéndose a ellos (a los efectos de la aplicación de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado) como "los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales".

marzo por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL, en adelante), además de la atribución de las competencias sancionadoras en el art. 31 LTBG en cuanto a la incoación (art. 31.2.c) LTBG)<sup>15</sup> e instrucción (art. 31.3 LTBG)<sup>16</sup> del procedimiento, así como para la imposición de las sanciones (art. 31.4.c) LTBG)<sup>17</sup>.

Por último, y a la vista de la D.F. 9<sup>a</sup> LTBG, resulta imposible no aludir al donjuanesco "largo me lo fiais", y el legislador, consciente de las dificultades que implican la aplicación de la Ley, prevé nada menos que un plazo máximo de dos años para que las Entidades Locales se adapten a las obligaciones contenidas en la misma.

### 3 ■ MEDIDAS EN FAVOR DE LOS PRINCIPIOS DEL BUEN GOBIERNO EN LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

De una rápida lectura del preámbulo de la citada Ley se puede apreciar principios ya mencionados ante-

15 Se dará por los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de las Entidades Locales en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento. Según el art. 150.1. a) y b) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL, en adelante), la competencia corresponderá al Presidente de la Corporación o el miembro que este designe o la Dirección General de la Administración Local.

16 El órgano competente en aplicación del régimen disciplinario propio de la Entidad Local correspondiente. En este caso, el art. 150.2 TRRL asigna la competencia al órgano competente para incoar el procedimiento.

17 Los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de Administraciones en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento o, en su caso, el Pleno de la Junta de Gobierno de la Entidad Local de que se trate. El art. 151.a) TRRL asigna la competencia al Ministro de Administraciones Públicas y en su epígrafe b) al Pleno de la Corporación según la gravedad de la sanción.

riormente o medidas que redundan teóricamente en beneficio de los mismos. Así, en forma de *totum revolutum*, se menciona en primer lugar la **eficiencia** (vinculada a la economía, la austeridad y el ahorro) y la **eficacia**, dentro de los cuales se incide insistentemente en la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera ya mencionados en la L.O. 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEPSF, en adelante) como equilibrio o superávit estructural de las Administraciones Públicas y la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros respectivamente. Además, se hace referencia a la evitación de duplicidades en el ejercicio de competencias por las distintas Administraciones, las actuaciones indebidas por incompetencia o las “intervenciones administrativas desproporcionadas” en favor de la iniciativa privada, reduciendo las autorizaciones administrativas y los monopolios municipales. De la misma forma, se definen las competencias propias de los municipios, se refuerza el papel de las Diputaciones en detrimento especialmente de municipios con población inferior a 20.000 habitantes<sup>18</sup> y se fomenta la fusión voluntaria de municipios a través de diversos incentivos. También se menciona la revisión del conjunto de entidades instrumentales que conforman el sector público local, impidiendo la participación o constitución de entidades instrumentales (de primer o segundo nivel) por las Entidades Locales, además de una racionalización de los órganos de gobierno e integración coordinada de servicios y ordenación responsable de las retribuciones del personal.

En segundo lugar, se habla de la **transparencia**. Así, se redunda en la obligación de publicación de los costes efectivos de los servicios públicos que prestan las Entidades Locales, para lo cual se remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Esta transparencia redundará, según el preámbulo,

<sup>18</sup> Se trata de las cifras oficiales anuales de población. Para el año 2014 son las contenidas en el Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013.

en el consenso entre ciudadanos y la Administración, “eliminando asimetrías para la toma de decisiones”, contribuyendo “a la mejora en la toma de decisiones por los cargos electos en el ejercicio del mandato representativo” y al aumento de la eficiencia.

En tercer lugar, se habla también de **control**, vinculado a la legalidad, la responsabilidad, la independencia o imparcialidad y la profesionalidad. Para ello, se regula el régimen de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y los funcionarios de la Administración local con habilitación nacional, reforzándose el papel de la Intervención General del Estado y sus técnicas y procedimientos sobre la Administración Local.

Veamos ahora pormenorizadamente algunos de los aspectos más importantes de los mencionados hasta ahora.

### ■ Eficiencia

Se repite de manera insistente hasta la saciedad a modo de mantra o *sancta sanctorum* de la actuación de la Administración. Más que una novedad, se constituye como un recordatorio y su reiteración parece más bien responder a una reacción desmesurada ante su previo incumplimiento de forma grave, reiterada y sistemática. No puede ser de otra manera cuando este principio no es ni muchísimo menos novedoso en nuestro ordenamiento por lo que parece, además, que ya llueve sobre mojado. Ya en 1992, a través de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC, en adelante), en su art. 3.2 se incidía en el hecho de que “*las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos*”. Por su parte, la LOFAGE mencionaba en su art. 3.2.b) la “*eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos*” como principio de organización y funcionamiento de la Administración (aunque en esta ocasión circunscrita a la del Estado). Tampoco se quedaba atrás el

ámbito local, pues en la redacción original de la LBRL podemos encontrar también en su art. 90.1 una referencia a la citada eficiencia como principio rector en la elaboración de plantillas de puestos de trabajo<sup>19</sup>. Años después viene a cobrar fuerza a raíz de la crisis económica suscitada (en parte, por su incumplimiento sistemático) con la finalidad de ahorrar y no seguir incrementando la deuda y el déficit público en un intento desesperado por parar la hemorragia. Se trata, en definitiva, de transmitir una idea de austeridad, consiguiendo los mismos fines con menos recursos, estableciendo una serie de medidas o prioridades que en la reforma del régimen jurídico local han trascendido fundamentalmente en la reducción de competencias y servicios impropios, inasumibles o excesivamente costosos, supresión de las 3.725 entidades locales menores existentes y mancomunidades cuya sostenibilidad financiera no esté asegurada, reforzamiento de las Diputaciones Provinciales, incremento y reforzamiento de los mecanismos de control estatal principalmente a través de la figura de los interventores municipales que dependerán funcionalmente de la Administración General del Estado, fomento de la iniciativa privada y reducción de cargos y empleados públicos, así como de sus retribuciones, junto a una reforma de las haciendas locales.

Veamos en primer lugar el **aspecto competencial**. Antes de entrar en el análisis pormenorizado de éste, ni que decir tiene, que si consideramos la eficacia como la consecución de los mismos fines con menos recursos, en este caso concreto, parece que la reducción de competencias (con independencia de su carácter impropio o duplicado) no se ajusta exactamente al principio, pues ya no se tratará de conseguir los mismos fines sino, en cualquier caso, fines

<sup>19</sup> "1. Corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general".

diferentes representados por un ámbito competencial más reducido. De esta forma, por ejemplo, ya no se tratará de cumplir con los fines de asistencia sanitaria o educativa, que hasta ahora se venían proyectando a nivel municipal, sino que a partir de ahora, simple y llanamente, dejarán de constituir prestaciones de los municipios. Ya no se trata de atender más o igual con menos, sino de atender menos servicios con menos recursos fruto de la exclusión competencial y la correspondiente reducción presupuestaria de los llamados gastos "impropios" o "no obligatorios" para pasar su prestación a otro estrato administrativo más alejado de sus ciudadanos. Esto podrá suponer indudablemente un ahorro pero también podrá redundar en otro principio de buen gobierno como la eficacia o la capacidad de lograr con la suficiente solvencia y calidad los objetivos perseguidos a nivel asistencial o de servicios a los ciudadanos.

En cualquier caso, y con independencia de lo discutible que pueda resultar este último extremo, se constata que la eliminación de estos gastos podría suponer un ahorro de entre 5.166 y 8.898 millones de euros<sup>20</sup>. Atendiendo a las liquidaciones de presupuestos generales consolidados de las Entidades locales del año 2010 -el último respecto del que existe información masiva-, el volumen total de gasto municipal se cifra en 56.499,2 millones de euros, por lo que el ahorro representaría alrededor del 12,3 %, lo cual, obviamente no es muy significativo, aunque siempre es algo. De otra parte, y en consideración, a la evolución del gasto de las Administraciones

<sup>20</sup> Tal y como ha indicado el Consejo de Estado en su dictamen de 26 de junio de 2013 en referencia a la memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de la LRSAL: "Desde otra perspectiva, la memoria concluye que un 29,76% del total del ahorro generado (2.267,6 millones de euros) tiene su origen en la reordenación competencial de los servicios obligatorios y en el traslado de los servicios municipales a los entes territoriales que, en términos de eficiencia y siguiendo los criterios de población y dispersión, mejor los presten; el 49,02% del ahorro total (3.735,1 millones de euros) corresponderá a la eliminación de duplicidades y del gasto impropio de las Administraciones, así como a la delegación de los servicios atendiendo a criterios de sostenibilidad y garantía de cobro".

Públicas en los últimos años (del 2001 al 2011)<sup>21</sup>, el incremento se ha producido de manera considerable y con diferencia respecto a otras Administraciones en el ámbito autonómico (de un 43,27 % a un 50,33%) con un porcentaje del gasto total en 2011 del 34,3%, produciéndose una reducción en la Administración General del Estado (de un 37,57% a un 31,67%) y la Local (del 19,16 al 18,00%) con porcentajes de gasto totales en 2011 del 21,6% y 12,3% respectivamente, lo que puede suponer cierta injusticia a la hora de elegir precisamente a los Municipios como blanco de reducciones competenciales en favor de otras instancias.

Con todo, puede resultar admisible la reducción de competencias de los Municipios por incompetencia o duplicidad, esto es, en función del principio de legalidad y el de “una Administración, una competencia”, siendo más cuestionable u opinable desde un punto de vista de eficiencia y mucho más de eficacia y calidad de las prestaciones. Incluso desde la perspectiva de la legalidad, las situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas son admisibles, junto a las competencias exclusivas y compartidas, no siendo extrañas, sino más bien habituales en otros ámbitos territoriales como el estatal y el autonómico. Bien es cierto que no existe en la Constitución un elenco de competencias reservado a las Entidades Locales ni a los Municipios y que ha sido el Tribunal Constitucional el que, a través de su labor hermenéutica, ha determinado la relación entre los artículos 137 y 149.1.18 de la Constitución y, por ende, las competencias del Estado en cuanto a la determinación del modelo competencial de Municipios y Provincias (así, en las Sentencias 32/1981, de 28 de julio; 76/1983, de 5 de agosto; 27/1987, de 27 de febrero; y 214/1989, de 21 de diciembre). En ejercicio de tales competencias, se dictó la LBRL, que diseñó un modelo competencial local basado en la existencia de competencias

propias y atribuidas por delegación. En todo caso, será el Tribunal Constitucional el que deberá garantizar, en última instancia, el mínimo correspondiente a la autonomía local (“garantía institucional” de la autonomía local) y el cercenamiento de competencias bien podía merecer el reproche de inconstitucionalidad por atentar contra los arts. 137 y 140 CE<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> No lo ha considerado así el Consejo de Estado en su dictamen de 26 de junio de 2013 en el que afirma con el Tribunal Constitucional (STC. 32/1981) que “el límite que en todo caso deben observar tanto el legislador estatal como el autonómico a la hora de desarrollar el sistema de atribución de competencias a los Municipios es el de la referida garantía institucional, en el bien entendido de que ésta «no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre (...)», para seguir argumentando que **“no puede sin más afirmarse que la regulación en proyecto atente contra la garantía institucional de la autonomía local**, por más que de ella resulte un marco competencial más estrecho que el que definía hasta ahora la LBRL. No cabe desconocer la importancia que para la configuración de las entidades locales tiene la definición de las competencias de los Municipios, trasunto de su autonomía y elemento caracterizador de su régimen jurídico, **pero el mero hecho de que el haz de competencias que hasta ahora tenían reconocidas se vea reducido como consecuencia de la reforma proyectada no determina per se una afectación de la autonomía local de tal intensidad que pueda implicar una vulneración de la garantía institucional**. Ahora bien, tal conclusión no ha de impedir que se advierta que el juego conjunto de los distintos preceptos que definen el nuevo modelo (en particular, los artículos 25 y 26 y disposiciones concordantes, así como el artículo 7.4 y la disposición transitoria novena, en lo que a las competencias impropias se refiere) da lugar a una **considerable constricción de la autonomía de los Municipios**”.

<sup>21</sup> Datos obtenidos del Informe “Reforma de las Administraciones Públicas” elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas de 21 de junio de 2013.

En cualquier caso, se percibe en el art. 25.2 de la nueva Ley de Bases respecto del régimen derogado de 1985 la supresión de las competencias que se ejercían “en todo caso” (ahora ya no). La comparativa competencial quedaría reflejada en el siguiente cuadro:

LEY 5/1985	LEY 27/2013
“Seguridad en lugares públicos”	“Policía local”
“Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas”	“Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad”
“Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas”	“Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación”
“Parques y jardines”	“Parques y jardines públicos”
“Pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales”	“Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad”
“Patrimonio histórico-artístico”	“Protección y gestión del patrimonio histórico-artístico”
“Protección del medio ambiente”	“Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”
“Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores”	“Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante”
“Participación en la gestión de la atención primaria de la salud”	“Participación en la gestión de la atención primaria de la salud”
“Cementerios y servicios funerarios”	“Cementerios y actividades funerarias”
“Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”	“Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”
“Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales”	“Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales” (epígrafe c) y “gestión de residuos sólidos urbanos” (epígrafe b).
“Transporte público de viajeros”	“Transporte colectivo urbano”
“Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo”	“Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre”(epígrafe l) y “promoción de la cultura y equipamientos culturales” (epígrafe m).
“Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”	“Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial”
	“Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones”.



No queremos olvidar el importante cambio que supondrá el traspaso de la titularidad de competencias locales sobre educación<sup>23</sup>, salud<sup>24</sup>, inspección sanitaria<sup>25</sup> y servicios sociales<sup>26</sup> a favor de las Comunidades Autónomas siempre que ello no suponga un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas y que está previsto respectivamente en la D.A. decimoquinta y D.T. primera y segunda de la LRSAL, dada la trascendencia que consideramos puede tener en las prestaciones propias de un Estado social con todas las

garantías. A pesar de ser un campo propicio para la demagogia y de que no podemos olvidar que todos los valores y principios previstos en la Constitución (en este caso en los arts. 43 CE para la salud y el art. 41 CE para las prestaciones sociales) no dejan de ser meramente orientadores o programáticos de la política económica y social y que, por ello, dependerán en gran medida de la disponibilidad presupuestaria en cada momento, no podemos admitir que este ámbito sea el que merezca ser objeto de sacrificio en cuanto a su prestación con las suficientes garantías, incluso, cuando, además, se ve involucrada la educación, reconocida, en este caso, en el art. 27 CE como un auténtico derecho fundamental y no “meramente” como uno de los principios inspiradores del Capítulo III del Título I de nuestra Constitución. Nos resulta especialmente grave que el pago de una deuda y la austeridad se imponga incluso sobre la salud y las prestaciones sociales ante situaciones de necesidad que pueden dar lugar a la vulneración de derechos de mayor trascendencia como el propio derecho a la vida (art. 15 CE) y la dignidad personal (art. 10 CE). En definitiva, reconocer, priorizar y justificar, sin ambages, que la eficiencia y el ahorro está por encima de la eficacia en la prestación de servicios que redundan en la salud, la vida y la educación de muchos. Pero es que además, como han señalado algunos autores<sup>27</sup> al amparo de la comparativa de otros países verdaderamente descentralizados como Suecia, Dinamarca y Finlandia, los rasgos peculiares de las Administraciones Locales más desarrolladas y modernas pasa por presentar un perfil marcadamente social, en donde los servicios sanitarios, docentes y sociales son arrolladoramente mayoritarios y representan entre el 76% y el 84% del gasto público local en detrimento de los clásicos o tradicionales que apenas representan de un 16% a un 24%. Parece pues que con esta reforma, al menos en el

<sup>23</sup> “Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial”. En este caso no se establece una fecha máxima expresamente para hacer efectiva la transferencia.

<sup>24</sup> “Participación en la gestión de la atención primaria de la salud”. Para esta competencia se aplica la progresividad con el fin de materializar el traspaso de competencias que deberá haberse realizado como máximo el 31 de diciembre de 2018, realizándose anualmente un traspaso de la gestión de un 20% anual. Caso contrario, los Municipios seguirán siendo prestados por el Municipio, Diputación provincial o entidad equivalente con cargo a la Comunidad Autónoma.

<sup>25</sup> “Inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas”. El plazo para llevarse a cabo el traspaso es el de seis meses desde la entrada en vigor de la LRSAL, esto es, el 31 de junio de 2014.

<sup>26</sup> “Servicios sociales y de promoción y reinserción social”. Para esta competencia se establece el plazo máximo de 31 de diciembre de 2015 para materializar el traspaso de la competencia. Caso contrario, los servicios seguirán siendo prestados por el Municipio, Diputación provincial o entidad equivalente con cargo a la Comunidad Autónoma. No se alcanza a comprender la razón de los distintos regímenes temporales y formales contemplados desde la entrada en vigor de la LRSAL para las distintas competencias mencionadas, pareciendo que lo más urgente – en seis meses –, y que, por tanto, se supone que origina un mayor incumplimiento de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, sea la inspección sanitaria, para a continuación, establecer los propios servicios sociales y de promoción y reinserción social en un plazo máximo de 2 años, siguiéndole la salud con un plazo máximo de 5 años y quedando la educación al albur de la regulación legal del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales.

<sup>27</sup> JUNQUERA GONZÁLEZ, J.: “La reforma y modernización de la administración local española (hacia una nueva descentralización administrativa)” dentro de la obra colectiva “Estudios para la reforma de la Administración Pública”, INAP, Madrid, 2004.

ámbito competencial, vamos precisamente en dirección contraria.

Respecto a los servicios (que no se deben confundir con las competencias), aparecen recogidos en el art. 26 de la nueva Ley de Bases, presentando cambios con la legislación de 1985 que se pueden resumir en la supresión de aquellos referidos al control de alimentos y bebidas en todos los Municipios, del servicio de mercado en los de menos de 5.000 habitantes, prestación de servicios sociales y matadero en los municipios de más de 20.000 habitantes y protección del medio ambiente en los Municipios con población superior a 50.000 habitantes. Asimismo, los Municipios de menos de 20.000 habitantes se ven perjudicados en gran medida en el ámbito de servicios ya que en éstos, será la Diputación Provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los especificados en el art. 26.2 LBRL junto a los del art. 36.1.c), f) y g) LBRL (mediante prestación directa o gestión compartida) y que antes se preveían para todos los Municipios, como son el alumbrado público, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. Y ello no es baladí, si consideramos que el 96,19% de los Municipios españoles (un total de 7.717 de los 8.116 existentes) presenta una población inferior a 20.000 habitantes, siendo únicamente 399 (3,81%) los que superan dicho umbral<sup>28</sup>. De otra parte, también se ha criticado en algunos ámbitos el hecho de que las Diputaciones Provinciales son entidades representativas de segundo grado no sujetas a mecanismos de elección directa, lo que implica que no se les pueda exigir responsabilidad política en caso de una mala gestión y que se devalúe el principio democrático. Asimismo, no se contemplan las consecuencias en caso de incumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera por parte de las Diputaciones Provinciales ni el caso de que éstas no cumplan las mismas o presenten déficit antes de ser

<sup>28</sup> Cifras deducidas del Real Decreto 1697/2012, de 21 de diciembre por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2012.

beneficiarias o receptoras de las competencias municipales<sup>29</sup>.

No obstante, y según lo dispuesto en el art. 26.2 LRSAL “cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación Provincial o entidad equivalente, el Municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado”<sup>30</sup>. Por tanto, no se trata de una pérdida irremediable de servicios por parte de los Municipios, aunque éstos se verán forzados a prestar servicios más baratos y, por ende, de peor calidad. Se trata, por tanto, de un minimalismo prestacional en el que paradójicamente menos es más, de manera que el ahorro de ahora nos permitirá el bienestar del futuro. Así viene a justificarlo la Exposición de Motivos de la LEPSF al afirmar sin ambages que “la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la *capacidad de actuación del Estado*, del *mantenimiento y desarrollo del Estado Social* que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la *prosperidad presente y futura* de los ciudadanos”, siendo además “base para *impulsar el crecimiento y la creación de empleo* en la economía española, para *garantizar el bienestar* de los ciudadanos, *crear oportunidades a los emprendedores* y ofrecer una *perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria*” además de “un instrumento indispensable....., tanto para *garantizar la financiación adecuada del sector público y los servicios públicos* de calidad sobre los que descansa el sistema de bienestar, como para *ofrecer seguridad a los inversores* respecto a la capacidad de la economía española para crecer y *atender nuestros compromisos*”.

<sup>29</sup> Así lo ha puesto de manifiesto el informe del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013.

<sup>30</sup> No obstante, y para los casos en que los costes sean superiores a los de los servicios coordinados o prestados por las Diputaciones Provinciales, el art. 36.1.h) LRSAL parece prever que esos servicios no pasarán obligatoriamente a ser prestados por la Diputación, pues se limita a prever que esta última “ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir los costes”.

Pero es que además, la estabilidad presupuestaria se ha convertido en un nuevo parámetro o canon de constitucionalidad a raíz de la STC. 157/2011, de 18 de octubre, por lo que si antes debatíamos la posible inconstitucionalidad en la reducción de las competencias municipales por infracción de los arts. 137 y 140 CE, podría quedar descartada al albur del estricto cumplimiento del art. 135 CE. De esta manera, y ante una situación de crisis económica y una deuda apabullante, se ha optado por priorizar el ahorro y la eficiencia, aunque bien se podría decir que ésta se muestra en ocasiones en contradicción con la eficacia ya que cuando se reducen los recursos, o bien se reducen los objetivos o bien se mantienen pero con un detrimento en su calidad. Esta calidad se ve reducida, a su vez, por la distanciación de competencias y servicios del ciudadano que ve como las prestaciones se gestionan de forma cada vez más alejada y ocurre, como con los amores a distancia, que ésta acaba provocando finalmente el olvido<sup>31</sup>.

También se tratan otro tipo de competencias municipales definidas como “delegadas” (art. 27 LRSAL) e “impropias” o “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” según el eufemismo utilizado por el art. 7.4 LRSAL. El primero de los artículos establece condiciones diferentes a las previstas en el art. 13 LRJPAC para proceder a la delegación de una competencia, en este caso, interadministrativa (del Estado o Comunidades Autónomas en favor de los Municipios). Concretamente se exige: que mejore la eficiencia de la gestión pública; que contribuya a

eliminar duplicidades; ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; determinar el alcance, contenido, condiciones y duración (que no podrá ser inferior a 5 años), el método de control de la eficiencia de la Administración delegante y los medios que aporta; una memoria económica; que la delegación no comporte un mayor gasto; que se trate de un conjunto de competencias enumeradas en una lista tasada aunque no se trate de un *numerus clausus*; aceptación por el Municipio interesado y dotación presupuestaria y suficiente en los presupuestos de la administración delegante, además de especificar las causas de revocación o renuncia. No parece así que después de estos requisitos tan exhaustivos, el legislador haya optado por una fórmula que invite desde luego a dicha delegación como instrumento habitual en el ejercicio de competencias. En cuanto a las competencias “impropias” del segundo artículo mencionado, el legislador también se muestra taxativo, condicionando su ejercicio por parte de, esta vez, las Entidades Locales que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal (que no referida a cada servicio o competencia en su consideración individual), no se incurra en ejecución simultánea del mismo servicio público (duplicidad), se emitan informes previos y vinculantes de las Administración competente por razón de la materia y de aquella competente para la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera, así como que se ejerciten las competencias cumpliendo la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas.

<sup>31</sup> CASTELLS, M.: En “El futuro del Estado del bienestar en la sociedad informacional” dentro de la obra conjunta “Buen gobierno y política social”, ed. Ariel, Barcelona, 1997 enfatiza la idea de la necesidad de cercanía afirmando que “mi hipótesis es que el proceso de recomposición puede darse en las zonas de máximo contacto entre el Estado y la sociedad civil, es decir, en los gobiernos locales...La flexibilidad de dichas instituciones, su adaptación a las condiciones locales de la sociedad que representan, su interés por territorializar las estrategias de desarrollo económico, su sensibilidad con respecto al deterioro de la vida cotidiana en sus barrios y ciudades favorecen un interés objetivo en encontrar una nueva ecuación de acción pública capaz de combinar productividad económica y equilibrio social”.

Siguiendo con la línea reduccionista o de austeridad que impone el principio de eficiencia, es también de obligatoria mención algunas medidas que se imponen **a nivel estructural u organizativo**. Así, en primer lugar, el art. 13.2 LBRL condiciona la creación de nuevos Municipios que deberá hacerse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, que sean de al menos 5.000 habitantes y que los resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para ejercer sus competencias y que no supongan disminución en la

calidad de las competencias que se venían prestando. En el art. 13.3 LBRL se fomenta, para ahorrar costes mediante economía de escala, la fusión de municipios<sup>32</sup> por parte del Estado o por acuerdo de los propios Municipios (art. 13.4 LBRL) mediante firma de un convenio aprobado por la mayoría simple de cada uno de los Plenos de los Municipios fusionados, sin que puedan segregarse hasta transcurridos diez años. En este caso, no se exige un mínimo de habitantes, lo que puede dar lugar a la creación de un Municipio resultado de una fusión previa que tenga menos de 5.000 habitantes (lo cual parecía ser requisito imprescindible para el surgimiento de nuevos municipios). Se advierte, sin embargo, que este fomento de la fusión de Municipios no se hace extensible a otras formas de unión entre los mismos como puedan ser las Comarcas (art. 42 LBRL), Áreas Metropolitanas (art. 43 LBRL) y Mancomunidades (art. 42, 43 y 44 LBRL) ni se someten a los requisitos expuestos anteriormente para la fusión de Municipios.

La nueva legislación aboga indudablemente por una organización local fundamentada en torno a las Diputaciones y en detrimento de unidades territorialmente inferiores como los Municipios o las de carácter inferior a los propios Municipios como “case-ríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos” mencionados en el art. 24.bis LBRL. Estas últimas son simple y llanamente suprimidas y desposeídas de su personalidad jurídica y capacidad de obrar por mor del art. 3.2 LBRL<sup>33</sup> que obvia su mención, tal y

<sup>32</sup> En el mismo art. 13.4 LBRL se citan medidas favorecedoras desde el punto de vista fiscal y tributario, referentes al coeficiente de ponderación del art. 124.1 TRLRHL, financiación mínima, presupuestarias, importes de las compensaciones, dispensa de prestar nuevos servicios que le corresponderían por aumento de población y preferencia en asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia.

<sup>33</sup> La D.T. 4ª y 5ª LRSAL mantienen con personalidad jurídica a aquellas que existan a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 (salvo aquellas que no presenten sus cuentas con fecha de 31 de diciembre de 2014 que quedarán disueltas) y a las que se encuentren en constitución por haber iniciado el procedimiento para ello con anterioridad al 1 de enero de 2013.

como se hacía en el ahora derogado art. 3.2.a) LBRL. Este extremo se hace difícilmente comprensible (si no es por una razón estrictamente cuantitativa) ya que la Ley parece resumir una aversión apriorística por la descentralización o desconcentración como origen de toda forma de despilfarro<sup>34</sup> y, en una acepción jacobina de la estructura organizativa local, fomenta la fusión de Municipios y la asunción de competencias y servicios por parte de las Diputaciones, así como la supresión de Mancomunidades y Entidades Locales inferiores a los Municipios, en pos de la erradicación del “inframunicipalismo”. No obstante, si el criterio basilar de existencia y funcionamiento de estructuras locales es la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, será a ésta a la que se deba otorgar la condición de “criterio selectivo” para la creación o eliminación de estructuras locales pues, in abstracto, tan deficitaria puede ser una pedanía, caserío o municipio como una Diputación o Área Metropolitana. Entendemos que hay pues, una discriminación previa de estructuras inferiores fundamentada en una presunción deficitaria o de insostenibilidad financiera que merecería al menos una prueba en contrario previa. Se pone además de manifiesto una palpable contradicción entre principios exigidos en la propia Carta Europea de Autonomía Local<sup>35</sup> como es el de subsidiariedad y los principios constitucionales que se exponen con claridad en el nuevo art. 2.1 LBRL como son los de autonomía, descentralización y proximidad con otros que aluden a la eficiencia y la estricta sujeción a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, porque no siempre van de la mano ya que los intereses que pretenden satisfacer -políticos o administrativos frente a los estrictamente económicos- pueden ser bien distintos.

<sup>34</sup> En un informe de 13 de julio de 2012 del Consejo de Ministros sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se invocaba al Instituto de Estudios Fiscales según el cual el gasto de ofrecer los servicios a los ciudadanos es cuatro veces más caro en los municipios de 5.000 habitantes. Así, el coste per cápita en los municipios de menos de 5.000 habitantes es de 2.613,57 euros, mientras que en el caso de los municipios de más de 100.000 habitantes suponen 652,91 euros.

<sup>35</sup> Consejo de Europa. 15 de octubre de 1985.

Siguiendo con el **redimensionamiento del sector público local**, conviene destacar el nuevo art. 85.2 LBRL en el que se limita la gestión directa de servicios por parte de las Entidades públicas empresariales locales y por las Sociedades mercantiles locales, de manera que, en una iniciativa poco favorable a las privatizaciones, solo podrán realizar dicha gestión cuando exista una memoria justificativa previa de la mayor sostenibilidad y eficiencia en la gestión que la que pudiese realizar la propia Entidad Local o un Organismo Autónomo local y otra memoria justificativa, en este caso, del asesoramiento recibido. En el expediente respectivo se incluirán además los informes del coste del servicio y del apoyo técnico recibido –entre los que deberá constar el del interventor local sobre la sostenibilidad financiera-. Asimismo, el art. 85.ter LBRL condiciona la existencia de Sociedades mercantiles locales a que adopten una de las formas previstas en el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital (Real Decreto legislativo 1/2010, de 2 de julio) y que dejen constancia de su capital en la escritura de constitución. Por su parte, el art. 86 LBRL condiciona el desarrollo de actividades económicas al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias que deberá justificarse en el correspondiente expediente a aprobar por el Pleno de la respectiva Corporación Local, reservándose en cualquier caso en favor de las Entidades Locales los servicios de abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos y transporte público. Por último, destacar la nueva D.A. novena LBRL que prohíbe la creación de entidades instrumentales por las Entidades Locales que estén sujetas a un plan económico-financiero o de ajuste ni realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital a dichas entidades instrumentales, ordenando a las ya existentes que se encuentren en situación deficitaria a que se saneen o, en caso contrario, se proceda a su disolución.

Sí parece razonable en este ámbito las medidas restrictivas, pues es evidente que la actuación pública empresarial puede resultar secundaria o prescindible, salvo en determinados servicios esen-

ciales cuando, además, tiene un fin eminentemente empresarial o de obtención de un rendimiento económico alejado del que resulta propio o inmanente al de las Administraciones Públicas. Se produce aquí la plena aplicabilidad de principios como los de eficiencia y eficacia en la prestación de actividades que son ajenas a cualquier otra consideración o principio. Al igual que ocurre en el libre mercado, resulta lógico que toda iniciativa empresarial que no sea rentable se vea abocada indefectiblemente al cierre o reestructuración.

Siguiendo con las medidas que redundan en la eficiencia como principio de buen gobierno, abordaremos ahora las medidas relativas a la **profesionalización del personal directivo, la reducción de cargos y empleados públicos, así como de sus retribuciones**. Vaya por delante que en este aspecto también se considera que el respeto de la eficiencia puede suponer un daño considerable a otros principios como la eficacia o la calidad de los servicios y que la priorización de aquella sobre cualquier otro no supone la garantía de un buen gobierno, aunque sí redunde positivamente en uno de sus aspectos como es la austeridad y el correspondiente ahorro.

Comenzando por los arts. 32.bis y 130.3 LBRL, se esboza respectivamente un intento de profesionalización del personal directivo de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares y de los coordinadores generales y directores generales municipales, a los que con carácter general se les exige la condición de funcionario de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas del grupo A1. Este loable intento de profesionalización entendemos que puede perder su virtualidad en gran medida debido a la excepción prevista en el mismo artículo para los casos en que el Reglamento Orgánico permita que no se ostente dicha condición “en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos”, siguiendo el ejemplo que ya se estableció en la normativa estatal para los Directores Generales dentro del art. 18.2 LOFAGE y que ha dado lugar en muchas ocasiones a que la excepción

se convierta en la regla general. Y con ello se corre el riesgo de que el poder político, fiel a sus gustos, opte por la lealtad y la mal entendida eficacia frente a la legalidad y, por ende, la imparcialidad e independencia<sup>36</sup> o que, simple y llanamente, se atenga a la regla de los “favores debidos”. Pero es que, en cualquier caso, estas últimas tampoco quedan garantizadas, pues a pesar de la exigencia de la condición de funcionario, estos puestos directivos son, por regla general, cubiertos mediante procesos de libre designación cuya terminación viene determinada por un cese que no es necesario motivar en ningún caso y en el que la mayor de las garantías procedimentales suele ser una llamada telefónica a cobro revertido. Por lo que no es de extrañar que la tesitura de cualquier directivo público sea la de o bien convertirse en “el chico de los recados”, extendiendo incondicionalmente la voluntad política al ámbito administrativo en pos de la consecución de una falsa eficacia cortoplacista e interesada, bien devenir en el adalid de la prolija y lenta legalidad a modo de Bartleby melvilliano molesto y en permanente discrepancia, lo que a buen seguro asegurará su cese o arrinconamiento en el ostracismo, o, por último, tratar de sobrevivir en el alambre mediante calambures quevedescos con los que hacer frente a los intereses y presiones políticas, ofreciendo un día un clavel blanco y otro una rosa roja, para que su majestad escoja. Se hace, por tanto difícil, por no decir imposible, mantener ese “margen de autonomía” que la D.A. decimoquinta que la LBRL asigna al personal directivo.

Es reseñable que el art. 32.bis LBRL no menciona quiénes integran ese personal directivo en Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares<sup>37</sup>, en tanto que para los Municipios se definen en el art.

<sup>36</sup> Ver en este sentido, la STS. Tribunal Supremo de 3 de Septiembre de 2010 (rec.528/2008).

<sup>37</sup> No obstante, la D.A. 15ª LBRL define genéricamente al personal directivo a efectos de incompatibilidades como a “los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales”.

130.1.b) LBRL, aunque la exigencia funcional se extiende como vimos únicamente para los coordinadores generales y directores generales municipales, sin saber a ciencia cierta por qué razón se excluyen a otros órganos con la misma condición como son el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma, el titular de la asesoría jurídica, el secretario general del Pleno, el interventor general municipal, en su caso, el titular del órgano de gestión tributaria y los titulares de los máximos órganos de dirección de los Organismos Autónomos y de las Entidades Públicas Empresariales Locales, de conformidad con lo establecido en el artículo 85. bis, párrafo b) LBRL.

En cuanto al régimen de retribuciones, se produce una limitación de las mismas estableciendo topes máximos anuales a los salarios tanto de los miembros de las Corporaciones Locales como de su personal a su servicio (art. 75. bis LBRL), una masa salarial anual del personal laboral del sector público local (art. 103.bis LBRL) y de los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local (aunque, aquí, de nuevo, no se vuelve a especificar quiénes integran esos cargos, esta vez, respecto de la alta dirección). En cuanto a los miembros de las Corporaciones Locales, se establece un límite máximo anual de retribuciones por todos los conceptos retributivos y asistencias que se deberá fijar en los Presupuestos Generales del Estado según la naturaleza de la Corporación Local (sin referirse a qué se entiende por esa naturaleza) y en función de su población, tomando como criterio la retribución de una figura carente de la condición de miembro del Gobierno (como es la de un Secretario de Estado) para ser aplicada a otros cargos que sí integran dicho gobierno en el ámbito local como pueden ser los Concejales, Alcaldes, Presidentes de Diputaciones o Diputados de las mismas, para luego hacer una serie de especificaciones respecto de las siguientes figuras:

- Los Presidentes de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, los Presidentes de los Cabildos y Consejos Insulares (con un límite máximo por todos los conceptos retributivos y



asistencia que será igual al del Alcalde la Corporación más poblada de su provincia).

- Los Concejales que sean proclamados Diputados Provinciales (que se verán obligados a elegir entre uno de los dos sueldos).
- Los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni parcial (que serán los únicos que podrán cobrar dietas de asistencia a sesiones de órganos colegiados).
- El personal funcionario y laboral de las Entidades Locales y entidades de ellas dependientes (posibilidad de que los Presupuestos Generales del Estado establezcan un límite máximo y mínimo total que por todos los conceptos retributivos puedan percibir en función de su grupo profesional y de “otros factores” a determinar en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado). Respecto al personal laboral se prevé también, como ya se ha dicho una masa salarial, que deberá respetar, en cualquier caso, las bases establecidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, volviéndose una vez más a la centralización como criterio de referencia.

En cuanto a las retribuciones (cuantía máxima de la retribución total, con determinación del porcentaje máximo del complemento de puesto y variable) del personal contratado mercantilmente o de alta dirección del sector público local, la D.A. duodécima LBRL las establece según tres grupos diferenciados en atención al volumen o cifra de negocio, número de trabajadores, necesidad o no de financiación pública, volumen de inversión y características del sector en que desarrolla su actividad la entidad vinculada o dependiente de la Corporación local. Dicha clasificación se atribuye al Pleno pero no se fijan concretamente las cifras o volúmenes que permitan la misma.

También se arremete contra la propagación indiscriminada de cargos públicos en la que la Administración Local parecía inmersa. El art. 75. ter LBRL comienza limitando los cargos de dedicación exclusiva para Municipios, Diputaciones Provinciales,

Cabildos y Consejos insulares en función del criterio de la población. Si ya hemos dicho que el 96,19% de los Municipios españoles (un total de 7.717 de los 8.116 existentes) presenta una población inferior a 20.000 habitantes, siendo únicamente 399 (3,81%) los que superan dicho umbral, es obvio concluir que una mayoría considerable de Municipios solo van a tener un miembro en régimen de dedicación exclusiva, prohibiéndose, en todo caso, en los arts. 75. Bis.1 y 75. ter.1.a) LBRL la existencia de este tipo de miembros en Municipios con población inferior a 1.000 habitantes. Para las Diputaciones Provinciales el número se establece en el mismo que el tramo correspondiente al del Municipio más poblado de su provincia (art. 75. ter. 2 LBRL) y para los Cabildos y Consejos Insulares el número se establece en el que resulte de restar dos al número actual de miembros del Cabildo-en las islas con más de 800.000 habitantes- y el 60% de los cargos electos en cada Cabildo Insular-en las islas con menos de 800.000 habitantes- (art. 75. ter. 3 LBRL).

Asimismo, y siguiendo la misma técnica que el art. 75. ter LBRL, el nuevo art. 104. bis LBRL reduce el número de personal eventual que puede existir en cada Municipio y en las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares atendiendo a criterios estrictos de población<sup>38</sup>, aunque en este caso no tan segmentados como en el de dedicación exclusiva e incluyendo otros parámetros de referencia para establecer los máximos como el número de miembros con dedicación exclusiva (Municipios de población entre 2.000 y 5.000 habitantes) y el número de concejales de la Corporación Local (Municipios de población entre 50.000 a 75.000, de 75.000 a 500.000 y superior a 500.000 habitantes). Por otra parte, y al igual que en el artículo anterior, se utiliza la fórmula potestativa “podrá incluir” o “podrá prestar sus servicios” junto a la de “no podrá exceder” o “no excederá”, lo cual indica que se trata de unos máximos a

<sup>38</sup> Con excepción de los órganos forales de los Territorios Históricos Vascos a quienes atribuye la competencia para determinar los límites máximos totales del personal eventual (D.A. Segunda LBRL). Asimismo, el apartado 6 de la D.A. Segunda LRSAL atribuye idéntica competencia a la Comunidad Foral de Navarra.

respetar pero que en cualquier caso, también puede establecerse una cifra por debajo o prescindir simple y llanamente de la existencia tanto de personal con dedicación exclusiva como de eventuales.

Se prohíbe, asimismo e implícitamente, la contratación de personal eventual en los epígrafes 1 y 3 del art. 104. Bis LBRL para aquellos Municipios con población inferior a 2.000 habitantes y para las Comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios.

En el epígrafe 4 del art. 104 se restringe la asignación de estos puestos a servicios generales aunque “excepcionalmente” (y con ello se abre de nuevo la ocasión para convertir la excepción en la norma), podrán asignarse, con carácter funcional, a otros de los servicios o departamentos de la estructura propia de la Entidad Local, si así lo reflejare expresamente su Reglamento Orgánico.

Por último, en cuanto a este artículo, su epígrafe 5 dispone normas de transparencia respecto a estos puestos que se tratarán más adelante al tratar este principio. Por lo demás, incidir una vez más en el coladero o puerta trasera que suponen estos puestos para ingreso -aunque sea temporal, faltaría más- en la función pública de afines y allegados, haciendo patente el “reparto del botín” que supone la victoria en unas elecciones, obviando los más mínimos principios de igualdad, mérito y capacidad, prestando unas funciones difícilmente justificables (“de confianza o asesoramiento especial” según el art. 12 EBEP), cuando ya existen funcionarios sobradamente cualificados que pueden prestar dicho asesoramiento con mucha mayor cualificación que, además, justifican esa confianza en la designación de puestos por libre designación. A pesar de lo loable de la reducción gubernamental de eventuales en la Administración Local, consideramos la medida insuficiente, pues este personal debería ser suprimido simple y llanamente (tal y como ha hecho el art. 104. 3.Bis LBRL respecto a las Entidades Locales o sus organismos dependientes diferentes a los Municipios, Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insu-

lares) ya que su existencia es injustificable e insostenible y un auténtico agravio para todos aquellos funcionarios o directivos que han pasado un duro proceso de selección y que, en muchas ocasiones, quedan incluso *de facto* postrados “jerárquicamente” a personas que no tienen la más mínima preparación y cuyo único mérito consiste en estar bien relacionado con el partido en el poder.

### ■ Transparencia

Su régimen jurídico fundamental se encuentra regulado en los arts. 69 a 72 LBRL que no han sido objeto de reforma por la LRSAL. No obstante, a lo largo de esta última se hace mención a innumerables medidas que redundan en la misma. Sin ánimo de ser exhaustivos, mencionaremos los artículos que consideramos más llamativos.

El art. 27.3 LBRL, con el fin de mejorar la transparencia en los servicios públicos, prevé la delegación de una serie de competencias enumeradas en una lista no tasada por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas a favor de las Entidades Locales siguiendo criterios homogéneos.

Asimismo es reseñable el art. 75.bis.1 LBRL en el que se dispone la publicidad anual en los Presupuestos Generales del Estado del límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos según criterios de población<sup>39</sup>. También se prevé la citada publicidad en su epígrafe cuatro cuando establece la posibilidad de que dichos Presupuestos fijen un límite máximo y un mínimo total que por todos los conceptos retributivos pueda percibir el personal al servicio de las Entidades Locales y entidades de ellas dependientes.

<sup>39</sup> La propia LTBG contempla en su art. 8.1.f) la obligación de publicidad a las retribuciones anuales e indemnizaciones percibidas puntualmente con ocasión del abandono de su cargo de altos cargos y máximos responsables de la Administración Local.

De otra parte, el art. 85.2.A) LBRL en el que se regula la publicidad de los informes sobre coste del servicio, así como del apoyo técnico recibido exigidos a los efectos de hacer uso de la gestión directa de servicios por las Entidades Locales a través de las figuras de las entidades públicas empresariales locales y sociedades mercantiles locales. No se especifica el medio de publicidad, aunque por mor del art. 5.4 LTBG, podría ser perfectamente la página web de la Entidad Local correspondiente.

El art. 85.ter LBRL exige que en la escritura de constitución de las sociedades mercantiles locales conste expresamente el capital que deberá ser aportado por las Administraciones Públicas o por las entidades del sector público dependientes de las mismas a las que corresponda su titularidad.

El art. 103.bis LBRL manda publicar en la sede electrónica de la Corporación y en el Boletín Oficial de la Provincia, o en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial, la masa salarial aprobada anualmente para el personal laboral del sector público local en el plazo de 20 días.

En la misma sede, el art. 104.5 LBRL establece la obligación de publicar los puestos de trabajo reservados a personal eventual. El art. 12.2 EBEP va, sin embargo, más allá cuando exige que se publique –aunque no especifica dónde– “el número máximo” de personal eventual establecido por el respectivo órgano de gobierno, así como “las condiciones retributivas”. De cualquier modo, ninguno de los dos artículos ni siquiera alcanzan a disponer, como entendemos hubiera sido conveniente, la publicación en Boletín Oficial de los nombramientos de personal eventual, así como la obligación de publicar en la web oficial de cada Administración Pública el listado de personal eventual nombrado por la misma (con indicación de su identidad y retribuciones individuales), además del número máximo de personal eventual establecido para la misma, comparándolo con el número real de personal eventual existente en cada momento y con el de los dos ejercicios anteriores.

El art.116.ter LBRL reconoce la obligación de todas las Entidades Locales de comunicar los costes efectivos de cada uno de los servicios al MINHAP a los efectos de su publicación –de nuevo sin especificar dónde–.

Más allá parece ir la D.A. duodécima LBRL, cuando refuerza la publicidad legal exigida a las entidades incluidas en el sector público local, añadiendo la difusión en su página web de la composición de sus órganos de administración, gestión, dirección y control, incluyendo los datos y experiencia profesional de sus miembros.

Por su parte, la D.A. decimosexta LBRL requiere la publicación, de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación, de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local cuando el Pleno de la Corporación no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria.

Por último, reseñaremos la D.A. duodécima LRSAL que establece la publicidad trimestral obligatoria por parte de las Comunidades Autónomas en sus respectivas portales web de un informe comprensivo de la documentación, informes, actos, resoluciones y solicitudes presentados por las Entidades Locales en cumplimiento de las competencias de tutela financiera que ostentes aquéllas, así como de las resoluciones adoptadas al respecto por la Comunidad Autónoma.

## ■ Control

Se establecen diversas medidas en distintas materias de las que haremos simplemente una somera mención a modo ejemplificativo y de nuevo sin ánimo de ser exhaustivos. Con el fin de ser lo más didácticos posible, reflejaremos las mismas en el siguiente cuadro:

<b>LBRL</b>	<b>MEDIDAS DE CONTROL</b>
<b>Art. 7.3</b>	Controles de oportunidad y eficiencia en el ejercicio de competencias delegadas
<b>Art. 7.4</b>	Informes previos de la Administración competente por razón de la materia en cuanto a inexistencia de duplicidades- y de la que tenga atribuida la tutela financiera respecto a la sostenibilidad financiera- para el ejercicio de competencias "impropias"
<b>Art. 13.5</b>	Supervisión autonómica y provincial de la integración de servicios resultado de procesos de fusión de municipios
<b>Arts. 25.3 / 25.4 / 25.5</b>	Determinación por Ley de las competencias propias / memoria económica, dotación de recursos e informe del MINHAP en la tramitación de las Leyes anteriores / garantía por Ley de la inexistencia de duplicidades
<b>Art. 26.2</b>	Coordinación provincial de servicios municipales y propuesta, previo informe preceptivo autonómico, al MINHAP de su forma de prestación-directa o compartida-
<b>Arts. 27.1 / 27.2</b>	La delegación de competencias debe de determinar el control de eficiencia de la administración delegante / solicitud de asistencia de la administración delegante a las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes para el seguimiento de la delegación
<b>Art. 27.4</b>	Potestades de la administración delegante para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas, recabar información sobre la gestión, enviar comisionados y formular requerimientos, así como revocar o ejecutar por sí misma la competencia delegada
<b>Art. 36.1.h)</b>	El seguimiento de las Diputaciones o entidades equivalentes de los costes efectivos de los servicios prestados por los Municipios de su Provincia
<b>Art. 57. bis</b>	Cláusulas de garantía de cumplimiento que incluyan la previsión de retenciones a las CC.AA. por la Administración del Estado para garantizar compromisos de pago u obligaciones financieras derivadas de convenios de aquéllas con EE.LL.
<b>Art. 85.2.A)</b>	Exigencia de memoria justificativa, de memoria justificativa del asesoramiento recibido, informes del coste del servicio, del apoyo técnico recibido y del interventor local a efectos de la gestión directa de servicios públicos locales a través de entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles cuyo capital social sea de titularidad pública
<b>Arts. 86.1 y 86.3</b>	Tramitación de expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad a efectos de ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas y posibilidad de impugnación por parte de la Administración del Estado de actos y acuerdos previstos en este sentido
<b>Art. 92.bis</b>	En la asignación de funciones de control y fiscalización a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional – a excepción de las Diputaciones Forales ex. D.A. segunda LRSL-
<b>Art.104.bis.6</b>	Que establece la obligación del presidente de la Entidad Local de informar al Pleno trimestralmente del cumplimiento de las medidas adoptadas respecto del personal eventual
<b>Art.116.bis.1</b>	Que establece preceptivamente la obligación de formular un plan económico-financiero por parte de las Entidades Locales incumplidoras del objetivo de estabilidad presupuestaria, de la deuda pública o de la regla de gasto con los requisitos formales que establezca el MINHAP
<b>Art.116.bis.3</b>	Asistencia y colaboración en el seguimiento por parte de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes en la aplicación de medidas contenidas en dichos planes
<b>Art.116.bis.ter</b>	Fijación de los criterios para el cálculo del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales mediante Orden Ministerial del MINHAP y deber de comunicarlos a este último
<b>D.A. novena.2</b>	En cuanto a la exigencia de previo informe del órgano interventor de las Entidades Locales del plan de corrección del equilibrio financiero que, en su caso, deban elaborar aquéllas

TRLHL	MEDIDAS DE CONTROL
Art. 213 LHL	Respecto al control interno por la intervención de la gestión económica de las Entidades Locales y de los Organismos Autónomos y sociedades mercantiles de ellas dependientes
Art. 218 LHL	Resolución de discrepancias y reparos de la intervención con la actuación del Presidente de la Entidad Local

LRSAL	MEDIDAS DE CONTROL
D.A. Séptima	Convenios entre la Intervención General de la Administración del Estado con las Entidades Locales interesadas a los efectos de apoyo y refuerzo de la autonomía y eficacia de los órganos responsables del control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera, contable y presupuestaria en las Entidades Locales

Nos centraremos ahora fundamentalmente en aquellas fórmulas que redundan en el control de carácter financiero y presupuestario. Dentro del mismo, destacaremos el nuevo régimen introducido por los arts. 92 y 92.bis de la LBRL y mediante la reforma de los arts. 213 y 218 del TRHL. En los dos primeros artículos se aborda el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional. Es reseñable la mención acertada al carácter general con el que se pretende cubrir los puestos de trabajo en la Administración Local y sus organismos Autónomos por parte de personal con la condición de funcionario, así como que determinados puestos deban estar reservados a los mismos, atendiendo con carácter, eso sí, bastante genérico e interpretable, a criterios como el ejercicio de potestades públicas, la salvaguardia de intereses generales, el ejercicio de autoridad o, lo que consideramos más importante (incluso que la pretendida y peligrosa eficacia, eficiencia y lealtad que tanto se prodigan actualmente como paradigmas de excelencia profesional) la objetividad, imparcialidad e independencia que son, a la sazón, y según nuestro criterio, los principios que dan lugar al verdadero buen gobierno junto a la verdadera vocación de servicio público. De otra parte, se profundiza de nuevo en una nueva centralización esta vez en los mecanismos de control, atribuyendo competencias a la Administración del Estado en lo que respecta a la regulación de la provisión de puestos de trabajo de funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional (tanto por concurso como por libre designación), la necesidad de informe preceptivo previo del

órgano competente de la Administración General del Estado en materia de haciendas Locales en detrimento de la Administración tutelante en materia financiera para el cese y cobertura de puestos mediante libre designación de funcionarios que ejerzan la función de intervención-tesorería en determinados Municipios (los definidos en los arts. 111 y 135 TRLHL), Diputaciones Provinciales, Áreas Metropolitanas, Cabildos y Consejos Insulares y las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla.

Asimismo, se establecen unos porcentajes, entendemos que desproporcionados, en favor del Estado (85%, frente al 15% autonómico o 5% local), para la puntuación de méritos generales que puede determinar cada Administración en los concursos para la provisión de puestos de trabajo de funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Por último, destacar que las competencias para instruir y sancionar en los expedientes disciplinarios por faltas muy graves contra este tipo de funcionarios se asignan respectivamente al Ministerio y Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas dentro de un sistema competencial dispar que puede dar lugar a no pocas dificultades.

En cuanto a la modificación del TRLHL, se trata de reforzar el control económico y financiero, atribuyendo en el art. 213 competencias al Gobierno a propuesta del Ministerio de Hacienda y

Administraciones Públicas sobre las normas acerca de los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, debiendo remitir los órganos interventores de las Entidades Locales a la Intervención General de Administración del Estado (IGAE) un informe anual en el que se resuman los resultados de los controles desarrollados en cada ejercicio. En el art. 218 se establecen una serie de reglas en torno a los informes con discrepancias o reparos por parte del órgano interventor, el cual deberá elevar al Pleno y remitir al Tribunal de Cuentas anualmente un informe de todas las resoluciones del Presidente de la Entidad Local contrarios a dichos reparos, así como de las anomalías en materia de ingresos. El Presidente “podrá” elaborar y elevar un informe justificativo de su actuación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Qué duda cabe que las menciones al control son innumerables dada la preocupación por el cumplimiento de los criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En todos ellos encontramos la nota común de un control “jerárquico” o “externo” fundado en la desconfianza por la autonomía e independencia en la gestión de los servicios y competencias por parte de las entidades territoriales menores, suponemos que en consideración del mal precedente que han representado en los últimos años. De esta manera, bien el Estado a nivel central, la Comunidad Autónoma o la Diputación Provincial correspondiente se erigen en los principales controladores de todos los Entes Locales por debajo de ellos, buscando quizá la mayor imparcialidad que supone un control por parte de una ente ajeno a la organización del controlado. Así, el Estado o la Comunidad Autónoma delegante de competencias sobre el órgano delegado, reconociendo incluso un constitucionalmente dudoso control de oportunidad sobre su actuación (art. 7.3 LBRL); Las Diputaciones o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma respecto a los servicios resultantes de la integración o fusión de Municipios mediante su coordinación y supervisión (art. 13.5 LBRL); La determinación de las competencias muni-

cipales propias del art. 25 LBRL mediante Ley previo informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 25.4 LBRL); La coordinación de la prestación de los servicios del art. 26.2 LBRL por parte de la Diputación Provincial en Municipios con población inferior a 20.000 habitantes (art. 26.2 LBRL); La atribución como competencias propias de las Diputaciones o entidades equivalentes del seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los Municipios de su provincia (art. 36.1.h) LBRL); Asimismo, la previsión del art. 86.3 LBRL en cuanto a la posibilidad de impugnación de la Administración del Estado de los actos y acuerdos previstos en el citado artículo en torno a la iniciativa pública de las Entidades Locales para el desarrollo de actividades económicas para los casos en que incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; El papel asignado a las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes en el art. 116.bis.3 LBRL en cuanto al seguimiento de los planes económico-financieros elaborados por las Corporaciones Locales incumplidoras; etc. Por último, se significará la necesidad de que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas desarrolle mediante Orden del Ministro los criterios del cálculo del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales (art. 116.ter.2 LBRL), así como la comunicación por las Entidades Locales de los costes efectivos de cada uno de los servicios que prestan al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 116. Ter. 3 LBRL).

Con todo, concluimos que el buen gobierno exige, en cualquier caso, un mayor y mejor funcionamiento del control institucional externo como principio o técnica de gestión clave en detrimento de las medidas de austeridad, el despilfarro y la corrupción. No obstante, consideramos, a diferencia de lo que ya se afirmó respecto de la eficacia en la prestación de los servicios, que el control institucional es más efectivo desde instancias centralizadas. Por ello, se deberían separar las medidas desde dos ópticas diferentes en aras a su máxima eficacia: el control institucional desde iniciativas centralizadoras, al modo de los cuerpos con habilitación estatal, mientras que las competencias y servicios deberían ser objeto de



prestación por las instancias territoriales más cercanas al ciudadano. Porque además, y solo en la medida en que este último extremo se materialice, se facilitará otro tipo de control como es el que ejerce la ciudadanía que se hace más palpable para las instituciones locales dada esa cercanía o proximidad.

#### **4 ■ ALGUNAS RAZONES QUE IMPOSIBILITAN EL BUEN GOBIERNO LOCAL. ASPECTOS DE MEJORA PARA UNA “TERCERA DESCENTRALIZACIÓN”.**

Después de un análisis de algunos principios del buen gobierno en la reforma auspiciada en la Administración Local por la LRSAL, no podemos sino concluir en que esta iniciativa legislativa ha abogado por un impulso de la centralización como principio de organización. Después de la entrada en vigor de la Constitución de 1978 la tendencia parecía ir dirigida precisamente en sentido contrario en favor de Comunidades Autónomas y Entidades Locales por lo que ésta parece haberse detenido en aras de la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria, siendo las principales afectadas todas las Entidades Locales por debajo de las Diputaciones Provinciales. Consideramos que, quizás, más que implementar políticas centralizadoras, sería conveniente continuar en la senda de la descentralización, corrigiendo, eso sí, algunas deficiencias que se vienen apreciando en los últimos años. Esa parecía también el espíritu que imbuía a determinadas normas como el Libro Blanco sobre Gobernanza Europea de 25 de junio de 2005 o la Ley 37/2003, de 16 de octubre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local. Dentro de estas disfuncionalidades o factores de mejora destacaremos las siguientes<sup>40</sup>:

- Las competencias y servicios son más baratas en Municipios de mayor población por lo que se favorece que sean éstos los que las presten. Ello se contradice con el hecho de que las competencias, el personal y sus retribuciones se asignan en función de la población y la población y sus flujos dependen en gran medida de las competencias y servicios que preste el Municipio, lo que da lugar a un círculo vicioso abocado al final de los entes territoriales de escasa población y la necesidad de su agrupación en entes mayores. De esta manera, estas entidades menores no tienen competencias y servicios porque carecen de la población necesaria, pero la población no se incrementa debido al escaso abanico de servicios que se prestan, añadido al problema del envejecimiento progresivo de este tipo de entidades. Este quizá fue el origen del engrosamiento de las competencias municipales de manera impropia como forma de atraer mayor población a sus núcleos poblacionales (lo que supone más ingresos-vía tributos-y competencias) aunque fuese a costa del endeudamiento y la imposible sostenibilidad financiera.
- Iniciativas de agrupación o reducción obligatoria de Entidades Locales en detrimento de las de carácter voluntario en torno a la cooperación y el asociacionismo municipal, creándose niveles inter y supramunicipales entre los de carácter provincial y meramente municipal.
- La prevalencia del rédito político y la “popularidad” de las decisiones sobre la estabilidad presupuestaria y financiera o cualquier otra consideración legal o gerencial. Ello, estrechamente vinculado con el “cortoplacismo” o la “falsa eficacia” con objetivos dirigidos más a las próximas elecciones que a las verdaderas necesidades de los ciudadanos sin una verdadera visión estratégica de los asuntos.
- La escasa profesionalización e independencia del personal y de los políticos a su servicio y el abuso en el uso del sistema de libre designación

<sup>40</sup> Se ha seguido en este epígrafe algunas de las consideraciones realizadas por GARCÍA FARIÑAS, A.B.: “La gobernanza local como estrategia ante los retos de la globalización. El caso español” dentro de la obra conjunta “Gobernanza. Dialogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno”. INAP, Madrid, 2005.

que, en muchas ocasiones, se muestra incompatible con cualquier atisbo de imparcialidad, independencia u objetividad.

- Falta de cultura en la responsabilidad o *accountability* tanto ética como política y jurídica, en sus aspectos penal y disciplinario, siendo necesaria el agravamiento de las penas y sanciones en este último apartado para reforzar su carácter ejemplarizante.
- Carácter “indirecto” en el sistema actual de elección de los alcaldes.
- Insuficiente participación, implicación, vinculación, coparticipación e interacción de la ciudadanía y la sociedad civil en la gestión local, especialmente en lo que respecta al llamado “tercer sector” (ONG’s, asociaciones, etc.). Para ello, sería conveniente incidir en la mejora y uso cotidiano de los instrumentos de diálogo y consulta. Todo ello redundaría en la legitimación del gobierno local y la confianza que la ciudadanía tiene puesta en aquél.
- La cercanía con el ciudadano en su faceta negativa en forma de *lobbies* de intereses favorecedora del nepotismo y la corrupción, especialmente en materias como la selección de personal y la contratación que deberían realizarse desde instancias ajenas o externas al propio organismo seleccionador o contratante.
- La inexistencia de códigos éticos o deontológicos o su existencia aunque sistemáticamente incumplidos (lo que resulta casi peor).
- La inexistencia de auténticos sistemas eficaces de controles institucionales externos, además de un verdadero funcionamiento de los internos (Secretaría, Intervención, Pleno, etc.).
- La propensión finisecular al oscurantismo de los Poderes Públicos que han concebido tradicionalmente la información de manera patrimonial, lo

que, a su vez, propicia la falta de control, especialmente en lo que a la rendición de cuentas respecta<sup>41</sup>.

- La endémica insuficiencia de la descentralización del gasto en favor de las Entidades Locales (en torno a un 12-13% desde los años ochenta) que suponga un auténtico equilibrio entre las tres Administraciones.
- La falta de un auténtico modelo de desarrollo económico sostenible a nivel local basado en la planificación estratégica, aprovechando los recursos locales frente a la improvisación, amiguismos, clientelismos y burbujas especulativas.

Qué duda cabe que la democracia ha supuesto un avance para nuestro país en distintos aspectos políticos, sociales, económicos, culturales, etc. Pero también ha conllevado tristemente a otras consecuencias indeseables, y así, los que antes eran presos “políticos” por algo tan noble y loable como las propias ideas y convicciones, ahora se han transfigurado en políticos presos por algo tan prosaico como la corrupción inherente al mal gobierno y consecuencia, al fin y al cabo, de una codicia desmedida y una insana ambición confundidas en muchas ocasiones con los eufemismos de lealtad, eficacia y la eficiencia a cualquier precio e incompatibles, a su vez, con cualquier espíritu de servicio público ya que se prima el interés económico sobre cualquier otro en un concepto de la vida concebida como un saqueo permanente. Esta priorización es quizá lo que ha hecho esta reforma local pero a la inversa, esto es, en términos de austeridad en lugar de despilfarro. Quizá tan malo lo uno como lo otro. Está por ver, aunque en derecho comparado ya existen prece-

<sup>41</sup> Así, por ejemplo, y según el informe del Consejo de Ministros al Anteproyecto de LRSAL de 13 de junio de 2012, se ponía de manifiesto que el 71,3 de las Mancomunidades no cumplía con sus obligaciones de presentar cuentas anuales.

dentes tanto de fracaso como de éxito<sup>42</sup>. Como de manera impecable ha afirmado Rafael ARGULLOL<sup>43</sup>, el mal gobierno o “el gran embudo”, tal y como lo concibe el autor, contiene tres pecados: “el primero es la Codicia, el pecado contra los demás; el segundo, el Hechizo, el pecado contra nosotros mismos; y el tercero es la Sumisión, el pecado contra la libertad, la nuestra y la de los otros”. Esperemos que este tipo de iniciativas legislativas redunden en la vuelta a la senda del buen gobierno y en la corrección de un sistema en el que el bienestar de unos pocos se sustenta, e incluso se incrementa, en la medida directamente proporcional en que la mayoría o el interés general se vea perjudicado, lo cual hace imposible cualquier atisbo de igualdad y, su corolario, de buen gobierno.

42 En la década de los años 50 y 60, Alemania y Francia iniciaron un proceso de reforma local. Alemania redujo en un tercio el número de ayuntamientos existentes y estableció la población mínima de los municipios en 5.000 habitantes. Francia, sin embargo, fracasó estrepitosamente ya que no se produjo una reducción significativa de los municipios.

43 ARGULLOL, Rafael: “Visiones desde el fondo del mar”, Ed. Acantilado, Barcelona, 2010.