



AUTONOMIA LOCAL, ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Luis Jerez Sarto

TRABAJO FIN DE GRADO

Tutor: Ambrosio Lacosta Lerín

Zaragoza, 25 de noviembre de 2014

INTRODUCCIÓN	3
LA “CONSTITUCIONALIZACIÓN” DE LA CRISIS ECONÓMICA	5
LA MODIFICACIÓN DEL ARTICULO 136 TFUE	5
CONTENIDO Y SIGNIFICACION DEL CONCEPTO	6
LA REFORMA DEL ARTICULO 135 CE	9
LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	13
EL PACTO FISCAL EUROPEO	14
EL SISTEMA EUROPEO DE CUENTAS (SEC 2010)	16
CONTENIDO DE LA LEY	19
Ámbito subjetivo de la Ley	20
La estabilidad presupuestaria y su instrumentación	20
La regla de gasto.....	21
El principio de sostenibilidad financiera y su instrumentación	22
CONSOLIDACION FISCAL Y REFORMAS ESTRUCTURALES	24
LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL	27
LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....	38
TEORÍAS HISTÓRICAS SOBRE LA AUTONOMÍA LOCAL	40
La doctrina francesa del “pouvoir municipal”.....	41
La teoría germánica de la asociación.....	42
El “selfgovernment” inglés.....	43
LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN	46
CONCLUSIÓN	51
BIBLIOGRAFIA	53

INTRODUCCIÓN

La quiebra de medio centenar de bancos y entidades financieras de Estados Unidos, producida en cascada durante el verano de 2007, a consecuencia de las llamadas hipotecas de alto riesgo, comenzó a contaminar al sistema financiero. El riesgo de las *subprime* había sido trasladado a los mercados de capitales, a través de la titulización o aseguramiento de los derechos de crédito, mediante productos financieros cada vez más complejos. La desregulación del sistema financiero, la automatización del mercado de valores y la creciente falta de liquidez se trasladó a las bolsas de todo el mundo. El Banco Central Europeo advirtió, en las conclusiones de su informe de agosto de 2007, sobre la conveniencia de considerar el impacto de este tipo de prácticas y sus posibles consecuencias sistémicas sobre la estabilidad financiera.¹

La crisis crediticia, la depreciación de los activos inmobiliarios, la pérdida de confianza en los mercados se trasladó a la zona euro afectando al sistema bancario, a la economía real, y a la deuda soberana. Las reiteradas intervenciones de los bancos centrales de las principales economías desarrolladas para el rescate de las entidades quebradas, contribuyeron al aumento del endeudamiento público y produjeron una espiral de rebajas en la calificación crediticia de la deuda gubernamental de los estados europeos; y con ellas la elevación del tipo de interés que tenían que pagar los distintos países por la emisión de nueva deuda. La crisis económica global se había convertido en una crisis de deuda pública en Europa.

Cuando el importe total de la deuda emitida para financiar el déficit presupuestario acumulado de un país es tal que surgen dudas entre los inversores acerca de la capacidad de su economía para generar los recursos necesarios para atender los compromisos asumidos por el Estado en el pago del capital tomado en préstamo más los intereses, las tensiones se trasladan a la Hacienda pública. Sabemos que el ratio entre

¹ Boletín Mensual del BCE – Banco de España, agosto de 2007, páginas 96 a 106

deuda y renta nacional puede disminuir o aumentar a lo largo del tiempo, dependiendo de la tasa de crecimiento de la economía y del tipo de interés al que se emitan los títulos. Si el ratio crece se dice que la deuda sigue una senda explosiva, si disminuye la deuda es sostenible².

El 11 de abril de 2010, Grecia recibió un primer rescate con un crédito de 30.000 millones de euros por parte de la Troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo, y el Fondo Monetario Internacional). En noviembre de 2010, Irlanda recibió alrededor de 67.000 millones. El siguiente país en recibir ayuda económica fue Portugal, en mayo de 2011, unos 78.000 millones. Chipre fue el cuarto país intervenido por el fondo de rescate creado por la UE y el FMI para mantener la estabilidad de la zona euro y de su moneda.

Aunque España no ha sido formalmente intervenida como país, sí lo ha sido su banca. El 25 de junio de 2012, el Gobierno español solicitó asistencia financiera externa en el contexto del proceso en curso de reestructuración y recapitalización de su sector bancario. El 23 de julio de 2012 se firmó en Bruselas el llamado Memorando de Entendimiento³ (MOU) sobre condiciones de política sectorial financiera. En este documento se establece que, dada la naturaleza del apoyo financiero prestado a España, la “condicionalidad” se centrará en el sector bancario y, de forma paralela, España deberá cumplir plenamente sus compromisos y obligaciones derivados del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) así como las recomendaciones para corregir sus desequilibrios económicos. Los avances en el cumplimiento de estas obligaciones de acuerdo con los procedimientos aplicables de la UE serán objeto de estrecha supervisión e irán en paralelo con las revisiones periódicas de la aplicación del programa.

² BUSTOS GISBERT, Antonio (2010). Lecciones de Hacienda Pública.

³ BOE núm. 296, de 10 de diciembre de 2012.

LA “CONSTITUCIONALIZACIÓN” DE LA CRISIS ECONÓMICA

Para el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, Antonio Embid Irujo⁴, al que, en este apartado, nos referiremos en todo, la modificación del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea supone el primer punto de incidencia del proceso de transformación o “constitucionalización” de la respuesta económica y jurídica a los problemas de los países de la zona euro. La batería de medidas que han acompañado a la crisis han resultado insuficientes y esto llevó a pensar que la superación de la crisis habría de pasar por el surgimiento de un nuevo derecho que instaurará pautas distintas sobre el gobierno de la economía, una economía que tendría que ser “sostenible”.

LA MODIFICACIÓN DEL ARTICULO 136 TFUE

En la sesión del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre de 2010, los Jefes de Estado o de Gobierno convinieron en la necesidad de que los Estados miembros estableciesen un mecanismo permanente para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto y evitar el efecto contagio de unas economías íntimamente relacionadas. Para dar base jurídica a su creación se planteó la necesidad de modificar el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁵ (TFUE).

El Gobierno belga presentó, en el Consejo Europeo del 16 de diciembre de 2010⁶, de conformidad con el artículo 48, apartado 6, párrafo primero del Tratado de la Unión Europea (TUE), un proyecto de revisión del artículo 136 del TFUE en el que se incluiría un apartado por el que los Estados miembros cuya moneda es el euro podrían establecer un mecanismo de estabilidad que se activaría cuando fuera indispensable, y en él se declara que la concesión de toda ayuda financiera necesaria, con arreglo a este mecanismo, se supeditaría a condiciones estrictas.

⁴ EMBID IRUJO, A.: *La Constitucionalización de la Crisis Económica*, IUSTEL, 2012

⁵ DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010, (versión consolidada)

⁶ EUCO 30/1/10 rev 1. CONSEJO EUROPEO, Bruselas, 25 de enero de 2011

El proyecto de revisión simplificado previsto en el artículo 48 del TUE permite que el Consejo Europeo, por unanimidad, previa consulta al Parlamento y a la Comisión, así como en determinados casos al Banco Central Europeo, adopte una decisión que modifique la totalidad o parte de las disposiciones de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Tal decisión no puede aumentar las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados y su entrada en vigor está supeditada a la posterior aprobación de los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Por ello se instaba, denotando cierta urgencia, la consulta a las instituciones pertinentes para que la Decisión, una vez acordado el texto de la misma, pudiera adoptarse formalmente en marzo de 2011; la aprobación por los Estados miembros antes del final de 2012, y la Decisión pudiera entrar finalmente en vigor el 1 de enero de 2013.

El Mecanismo Europeo de Estabilidad, en el que se preveía la participación del sector crediticio privado mediante las adaptaciones normativas pertinentes, vendría a completar un nuevo marco de gobierno económico y de vigilancia efectiva y reforzada.

La ayuda proporcionada a un Estado miembro, que podría ser en forma de liquidez, estaría basada en un programa estricto de ajuste económico y presupuestario y en un riguroso análisis de la “sostenibilidad” de la deuda, efectuado por la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional, en contacto con el Banco Central Europeo. La Comisión y el BCE evaluarían en 2016 la eficacia global de este nuevo marco.

CONTENIDO Y SIGNIFICACION DEL CONCEPTO

Ante lo contraproducentes que han resultado alguna de las decisiones económicas adoptadas en el seno de la Unión Europea, las deficiencias en el diseño de la moneda única, y las propias limitaciones que presenta el derecho originario para la coordinación de las políticas económicas implementadas en su ámbito, el movimiento de constitucionalización se ha ido trasladando al interior de los Estados. La temprana reforma de la Ley Fundamental de Bonn, de julio de 2009, se configura como modelo

para introducir el “Principio de Estabilidad Presupuestaria” en las Constituciones nacionales. Lo que en un primer momento se considera como recomendable, al arreciar la crisis deviene en obligatorio. Como consecuencia ha surgido un debate de carácter constitucional en el seno de determinados Tribunales constitucionales; el más relevante el Federal alemán, que ha dado lugar a la discusión de estos temas tanto en el plano interno de los Estados como en el de la construcción Europea.

Para el profesor Embid Irujo, la característica más representativa de este proceso de constitucionalización de la crisis económica es que determinadas respuestas normativas sobrepasan el plano de lo coyuntural para incorporarse como elemento permanente a la esencia de las estructuras políticas y al ordenamiento jurídico resultante *post crisis*. El concepto de constitucionalización engloba distintos fenómenos:

- a) Se elevan a los textos constitucionales de los distintos países europeos preceptos cuyo origen y causa se encuentra en la crisis económica y se imponen como elementos imprescindibles para salvaguardar sus economías de los embates de los mercados. La “estabilidad presupuestaria” se eleva a precepto constitucional. A este respecto hay que señalar que el 2 de marzo de 2012 fue firmado el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG), o “Pacto Fiscal Europeo”, que incluye la que se ha denominado como “la regla de oro presupuestaria”, que limita el déficit estructural al 0,5% del PIB de los estados miembros y al que dedicamos un apartado más adelante en este trabajo⁷.
- b) La interpretación realizada por distintos Tribunales constitucionales sobre preceptos normativos internos y de la normativa europea relacionados con la crisis económica: “En tanto, en cuanto qué en dichas sentencias aparece una permanente actualización del sentido de

⁷ Nótese que el Reino de España, había incluido los conceptos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en su reforma constitucional de 2011, con nueve meses de antelación a la firma del Tratado.

la propia Constitución a través de interpretaciones de la misma, fundamentalmente”.⁸

- c) La reforma o creación de normativa europea en forma de Reglamentos y Directivas sobre la llamada “Gobernanza Económica” que supone la intervención de las autoridades europeas en asuntos reservados a la competencia de las autoridades estatales, e incluyen una serie de medidas legislativas de control presupuestario, de estabilidad financiera y de coordinación de las políticas económicas de la Unión Europea, cuyo núcleo esencial aparece delineado en el TECG.

⁸ EMBID IRUJO (2011:38)

LA REFORMA DEL ARTICULO 135 CE

En los 26 años de vigencia de la constitución española dos han sido las reformas que se han producido. La primera de ellas fue publicada en el BOE del 28 de agosto de 1992 como consecuencia de la ratificación del Tratado de Maastricht, después de que el Tribunal Constitucional resolvió la consulta del Gobierno sobre la necesidad de reformar la Constitución Española en cumplimiento de las previsiones del artículo 95.1 CE. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional. En el artículo 95.2 se dice que el Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

La reforma constitucional de 2011 trajo causa de la crisis económica; ya en la exposición de motivos se alude directamente a la situación económica y financiera, que marcada por una profunda y prolongada crisis, hizo necesario reforzar la conveniencia de llevar el principio de estabilidad presupuestaria a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo.

La justificación de la reforma descansa en el concepto de “estabilidad presupuestaria” al que, como veremos, deben adecuar sus actuaciones todas las Administraciones Públicas.

El 26 de agosto de 2011 los partidos mayoritarios en el Congreso presentaron conjuntamente una Proposición de Reforma del artículo 135 y, puesto que no afectaba al núcleo constitucional especialmente protegido del artículo 168 CE, solicitaron su aprobación por el trámite de urgencia y su aprobación en lectura única.

El debate en el Pleno tuvo lugar el viernes 2 de septiembre, la votación se realizó en modalidad electrónica. Fueron rechazadas las 24 enmiendas presentadas (321 votos emitidos, 316 a favor, 5 en contra). Remitido al Senado el texto aprobado en la Cámara Alta, se presentaron 29 enmiendas, que igualmente fueron rechazadas. Se emitieron 4

votos particulares. El texto fue aprobado en el Senado con 233 votos a favor de los 236 emitidos.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 167.3 CE, transcurrido el plazo sin que se hubiera solicitado por un número suficiente (la décima parte de diputados o senadores) someter la reforma a referéndum, se publicó el texto del artículo 135 en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados⁹.

Sancionada y promulgada la reforma por su Majestad el Rey el 27 de septiembre de 2011, fue publicada ese mismo día en el Boletín Oficial del Estado (BOE, núm. 233), entrando en vigor al día siguiente.

En la nueva redacción dada al artículo se establece la adecuación de todas las Administraciones Públicas al principio de estabilidad presupuestaria, señalando que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus estados miembros.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Los límites de déficit estructural y el volumen de la deuda sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera y la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Por ello, no resulta descabellado pensar que ante la hipotética posibilidad de una tercera recesión en Europa, a la que algunos analistas apuntan, la situación social en nuestro país pudiera alcanzar un grado tal que diera lugar a una mayoría, elecciones generales mediante, que alterará los citados límites (conviene recordar que en relación con los países de nuestro entorno España es

⁹ BOCG. Congreso de los Diputados, núm.329-4

donde, por ejemplo, más ha crecido la desigualdad y han aumentado los índices de pobreza infantil). Otra cosa sería la respuesta de los mercados a la nueva apreciación del Parlamento de la nación en el ejercicio de su soberanía.

La principal novedad estriba en el punto 3 de la reforma, cuando se advierte que el pago de los intereses y el capital de la deuda pública gozarán de prioridad absoluta sobre cualquier otro tipo de gasto consignado en los Presupuestos Generales del Estado.

Una Ley Orgánica fijara el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas en relación con su producto interior bruto, mientras que las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

Esta misma ley orgánica desarrollará los principios contenidos en la nueva redacción del artículo, la participación en los procedimientos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera (El Consejo de Política Fiscal y Financiera) y en todo caso regulará la distribución de los límites de déficit y deuda entre las Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse, así como la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural y la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Finalmente se insta a las Comunidades Autónomas a que de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites referidos adopten las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

En la Disposición adicional única se especifica que esta ley debería estar aprobada antes del 30 de junio de 2012 y debería contemplar los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda del conjunto de las Administraciones

Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Los límites de déficit estructural establecidos entrarán en vigor a partir de 2020. A fecha de hoy la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal cree que es prácticamente imposible que España pueda reducir los actuales niveles de deuda pública --97,2% del PIB en mayo, según datos del Banco de España hasta el 60% del PIB-- antes del 2020 como marca la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

El nuevo artículo 135 de la Constitución establecía el mandato de desarrollar el contenido de este artículo en una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012. Con la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en las Administraciones Públicas se da pleno cumplimiento al mandato constitucional.

En los primeros párrafos de la ley se expone que la salvaguardia de la estabilidad presupuestaria es un instrumento indispensable para impulsar el crecimiento y la creación de empleo de 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. Junto a estos objetivos, se añaden la adecuada financiación del sector público, la garantía de los servicios públicos sobre los que descansa el sistema de bienestar; y en línea con una de las principales novedades que introducía la reforma del artículo 135 CE: “ofrecer seguridad a los inversores respecto a la capacidad de la economía española para crecer y atender nuestros compromisos”, una vez que el fuerte deterioro de las finanzas públicas había agotado los márgenes de maniobra de la política fiscal y obligado a practicar un fuerte ajuste de las cuentas públicas, en línea con las recomendaciones de las autoridades europeas para con los países con problemas de endeudamiento y déficit público.

La crisis económica global de 2008 y la crisis de la Eurozona de 2010, a las que venimos haciendo referencia en este trabajo, pusieron en evidencia la necesidad de mejorar el entramado institucional europeo. Con el propósito de dar respuesta a la inestabilidad financiera se han ido aprobando en el ámbito europeo una serie modificaciones legislativas para avanzar hacia una unión económica más fuerte, dando prioridad al refuerzo de los mecanismos de control presupuestario y estabilidad financiera con el objeto de conseguir una mayor vigilancia y supervisión de la situación financiera de los estados miembros, así como una coordinación más estrecha de las

políticas económicas de la zona euro. A esta normativa alude de forma reiterada esta Ley Orgánica.

EL PACTO FISCAL EUROPEO

El núcleo esencial de las iniciativas legislativas en el ámbito europeo orientadas a reforzar las reglas fiscales comunes y desarrollar una mayor supervisión económica y fiscal aparece en el denominado Pacto Fiscal Europeo, articulado a través de un acuerdo internacional que es el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012, por los Jefes de Estado y Gobierno de todos los países miembros de la UE, a excepción del Reino Unido y la República Checa, cuya negativa a respaldar el pacto fiscal llevó al resto de los Estados miembros a firmar un acuerdo intergubernamental, a través del procedimiento conocido como “cooperación reforzada”¹⁰. El artículo 14 del TECG establece que el Acuerdo entraría en vigor el 1 de enero de 2013, cuando 12 países o “Partes Contratantes” hubieran ratificado el tratado, o bien el primer día del mes siguiente a la ratificación del duodécimo país o parte contratante. El Tratado entró en vigor en la fecha prevista con la ratificación del pacto fiscal por parte de la República de Finlandia.

El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza establece una disciplina fiscal reforzada que se articula mediante la introducción de la conocida como “regla de oro”, que limita el déficit estructural anual (sin incluir para su cálculo los gastos que tengan carácter cíclico) al 0.5 % del Producto Interior Bruto. Los Estados miembros deberían transponer en sus ordenamientos jurídicos esta “regla de oro”, vía disposición, preferentemente de rango constitucional, antes de un año desde la entrada en vigor del Tratado, so pena de ser sancionados por el Tribunal de Justicia de la UE. Con la reforma del artículo 135 España había introducido, con antelación y al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural y la deuda pública al valor de referencia establecido por las autoridades europeas.

¹⁰ TFUE: artículos 326 a 334

El TECG regula tres aspectos fundamentales:

- a) El pacto presupuestario promueve la disciplina presupuestaria en los países firmantes, obligando a registrar equilibrio o superávit en sus cuentas públicas considerándose tal si el saldo estructural alcanza el objetivo a medio plazo con un límite inferior máximo del 0,5% del PIB a precios de mercado (ampliado al 1% si la ratio de deuda pública se sitúa por debajo del 60% y los riesgos de su sostenibilidad son bajos) y articulándose mecanismos correctores de forma automática en caso de observarse desviaciones significativas. Se incluye la obligación de informar sobre planes de emisión de deuda pública y de presentar un programa de asociación económica y presupuestaria para los Estados en procedimiento de déficit excesivo;
- b) La coordinación reforzada de políticas económicas;
- c) La gobernanza de la eurozona creando cumbres Euro al menos dos veces al año cuya preparación y seguimiento se encarga al Eurogrupo.

Destacar que la concesión de asistencia financiera a través del nuevo Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad¹¹ (MEDE), hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012, acuerdo complementario al TECG, a partir de marzo de 2013 está condicionada a la ratificación del TECG por el miembro del MEDE de que se trate.

El artículo 93 de la Constitución dispone que mediante Ley Orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución; por lo tanto, y de acuerdo con el preceptivo Dictamen del Consejo de Estado, la perfección del Acuerdo se autorizó por el Pleno del Congreso de los Diputados mediante Ley

¹¹ BOE núm. 239, de 4 de octubre de 2012.

Orgánica 3/2012, de 25 de julio entrando en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado¹²

En su exposición de motivos se alude al interés de España en la rápida entrada en vigor de este Acuerdo, debido a la crisis de deuda soberana que viene amenazando la estabilidad de la Eurozona y a España desde mayo de 2010. Se considera la necesidad de transmitir confianza a los mercados con prontitud, y que la entrada en vigor de este Tratado envíe una señal positiva tanto a los ciudadanos como a los mercados financieros.

EL SISTEMA EUROPEO DE CUENTAS (SEC 2010)

Para alcanzar los objetivos establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y más específicamente de la Unión Económica y Monetaria, son necesarios instrumentos estadísticos que proporcionen a las instituciones europeas, a los gobiernos nacionales y al resto de actores económicos y sociales series de datos que resulten fiables a la hora diseñar, programar, implementar y evaluar cualquier política pública.

El pasado mes de septiembre, la Contabilidad Nacional de España comenzó a publicar sus resultados de acuerdo con un nuevo estándar metodológico aprobado en la Unión Europea, que vino a sustituir al anterior Sistema Europeo de Cuentas de 1995. La nueva metodología ha sido adoptada por el Reglamento (UE) Nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea¹³ y, por lo tanto, de alcance general y eficacia directa en todos los Estados miembros.

Una de las novedades del SEC 2010 con respecto al anterior SEC 1995 es la incorporación de un capítulo sobre la elaboración de las cuentas de las administraciones públicas, de tal forma que facilitará la comparación entre países de los agregados

¹² BOE núm. 178, de 26 de julio de 2012.

¹³ DOUE L 174, de 26 de junio de 2013, páginas 1 a 727

macroeconómicos resultantes de dichas cuentas, en particular, el déficit público y la deuda pública. Las cuentas del sector de las administraciones públicas estimadas en la Contabilidad Nacional de España 2010 elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística están en línea con las elaboradas por el Ministerio de Hacienda a través de la Intervención General de la Administración del Estado, y del Banco de España en el marco del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (PDE), regulado en el Reglamento (CE) nº 479/2009 del Consejo del 25 de mayo de 2009.¹⁴

Siguiendo su calendario habitual de difusión trimestral, el Banco de España publicó, el pasado 12 de septiembre, el saldo de la deuda de las Administraciones Públicas (AAPP), de acuerdo con el Protocolo de Déficit Excesivo relativo al segundo trimestre de 2014. Este saldo se ha estimado, por primera vez, siguiendo la nueva metodología del SEC 2010, lo que supone la aplicación de unos criterios más estrictos y han supuesto que diversas unidades públicas (empresas públicas y otros organismos) hayan pasado a clasificarse dentro del sector de las AAPP, lo que ha afectado a la composición de la Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Como consecuencia de esta ampliación del ámbito subjetivo de aplicación del sector público, la deuda se habría incrementado en casi 6 mm de euros, en comparación con los criterios del anterior Sistema de Cuentas (SEC 95); no obstante, hemos de tener en cuenta que todavía no se ha recalculado el PIB de acuerdo con la metodología SEC 2010, lo que provocará una revisión al alza de su valor, por lo que la ratio de deuda del trimestre disminuirá en ese momento¹⁵.

Por otra parte, la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros¹⁶, exige que se publique adicionalmente, con respecto a la información exigida en el reglamento SEC 2010, la información pertinente sobre los pasivos contingentes que puedan incidir de manera significativa en los presupuestos públicos, en particular las

¹⁴ DOUE L 145, de 10 de junio de 2009, páginas 1 a 9

¹⁵ Banco de España. Nota de Prensa de 12 de septiembre de 2014. Madrid

¹⁶ DOUE L 306, de 23 de noviembre de 2011, página 41

garantías públicas, los préstamos morosos y los pasivos resultantes de la actividad de las corporaciones públicas en función de los instrumentos de intervención en la economía utilizados por parte del Sector Público, indicando su magnitud. Los datos y la información sobre los pasivos contingentes se facilitan en el contexto del procedimiento de supervisión multilateral, en el “Pacto de Estabilidad y Crecimiento”. A más tardar, en julio de 2018, la Comisión debe emitir un informe en el que evalúe si dichos datos han de divulgarse en el contexto del SEC 2010.

Hechas estas referencias, incluimos un cuadro de elaboración propia, en el que figura la evolución de la deuda de las entidades pertenecientes al Sector Administraciones Públicas, en el que se muestra la variación anual en porcentaje del PIB desde el año 2000 al 2013.

Ejercicio	Obligaciones brutas pendientes a final de año. Deuda PDE. (Pasivos totales – Ajustes)					
	Administración Central		Comunidades Autónomas		Corporaciones Locales	
	%PIB	Variación Anual	%PIB	Variación Anual	%PIB	Variación Anual
2000	49,9		6,3		3,1	
2001	46,3	-3,60	6,4	+0,1	3,0	-0,1
2002	44,0	-2,30	6,4	0	3,0	0
2003	40,8	-3,20	6,3	-0,1	2,9	-0,1
2004	39,4	-1,40	6,2	-0,1	2,9	0
2005	36,4	-3,00	6,4	+0,2	2,8	-0,1
2006	33,0	-3,40	6,0	-0,4	2,8	0
2007	30,1	-2,90	5,8	-0,2	2,8	0
2008	33,7	+ 3,60	6,7	+0,9	2,9	+0,1
2009	46,4	+12,70	8,7	+2,0	3,3	+0,4
2010	52,6	+6,20	11,6	+2,9	3,4	+0,1
2011	59,5	+6,90	13,6	+2,0	3,4	0
2012	73,9	+14,40	18,0	+5,40	4,1	+0,7
2013	81,7	+7,80	20,2	+2,2	4,1	0

Elaboración propia a partir de las series del Boletín Estadístico del Banco de España según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).

CONTENIDO DE LA LEY

La ley consta de 32 artículos, 3 disposiciones adicionales, 4 transitorias, 1 derogatoria y 7 finales, y se estructura en seis capítulos. El capítulo I determina el objeto y ámbito de aplicación subjetivo de la Ley. El capítulo II recoge los principios generales de la Ley, y mantiene los cuatro principios de la legislación anterior¹⁷ (estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia, y eficacia y eficiencia) e introduce tres nuevos: sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional. El capítulo III dedicado a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera introduce importantes novedades en nuestra legislación; en este capítulo además se incorpora la llamada regla de gasto de las Administraciones Públicas. El capítulo IV desarrolla en tres secciones diferenciadas las medidas preventivas, correctivas y coercitivas. El capítulo V está dedicado al desarrollo del principio de transparencia. El capítulo VI, relativo a la gestión presupuestaria, refuerza la planificación presupuestaria a través de la definición de un marco presupuestario a medio plazo de acuerdo con la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011¹⁸, norma que incide también sobre la regulación del principio de transparencia regulada en el capítulo anterior. En las disposiciones adicionales se establece un mecanismo extraordinario de liquidez condicionado para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que lo soliciten; se regula el principio de responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario. En lo que respecta a las disposiciones transitorias, la Ley contempla un período transitorio hasta el año 2020, tal y como establece la Constitución, consistente en una prórroga en la reducción de los desequilibrios presupuestarios hasta alcanzar los límites previstos en la Ley, esto es, alcanzar el equilibrio estructural y una deuda pública del 60 por ciento del PIB.

¹⁷ Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y RD 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo en su aplicación a las entidades locales.

¹⁸ Véase nota 16

Ámbito subjetivo de la Ley

El artículo 2 señala que, a los efectos de la Ley, el sector público se considera integrado por las unidades definidas y delimitadas en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales SEC95, referencia que ahora, con la entrada en vigor del nuevo SEC 2010, se entenderá referida automáticamente al Reglamento (UE) Nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013. Este artículo en su punto 2 ya establecía que las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas quedaban sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas.

La estabilidad presupuestaria y su instrumentación

El artículo 3 delimita el principio al establecer que:

“La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria coherente con la normativa europea”

El artículo 11.2 dispone que:

“Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales”.

Déficit estructural es una expresión utilizada en macroeconomía a nivel de los agregados económicos y monetarios que deben ser estimados; se define como el déficit público de carácter permanente que se produce independientemente de la influencia del ciclo económico sobre ingresos y gastos. Para su estimación se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Continúa el artículo indicando que en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo podrá alcanzarse para el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4% del PIB, en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.

Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria. A estos efectos la recesión económica grave se define de conformidad, una vez más, con lo dispuesto en la normativa europea, siendo necesario que se de una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional.

En el punto 5 de este artículo se establece que las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario.

La regla de gasto

El artículo 12 establece que el gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

Se entenderá por gasto computable, los empleos no financieros definidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.

La referencia a tener en cuenta por las entidades que conforman el Sector Público será la tasa calculada por el Ministerio de Economía y Competitividad de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su

normativa. Esta tasa se publicará en el informe de situación de la economía española al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley.

La aprobación de cambios normativos que supongan aumentos permanentes o disminuciones de los ingresos, operarán sobre el nivel de gasto computable en el mismo sentido sobre los años en que se produzcan tales aumentos permanentes, o disminuciones.

Los ingresos obtenidos por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

El principio de sostenibilidad financiera y su instrumentación

Este principio representa, sin duda una novedad de la mayor importancia con respecto a la anterior normativa de estabilidad presupuestaria. La definición del principio aparece en el artículo 4.2. Se entenderá por sostenibilidad financiera:

“La capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de la deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad¹⁹ y en la normativa europea”

La sostenibilidad financiera afecta a todos los entes sujetos a esta Ley, y se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico, con carácter permanente, como principio rector de la actuación económico financiera de todas las Administraciones Públicas Españolas. Esto supone que el volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 69 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea, y se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes: 44% Administración Central, 13% para el conjunto de las Comunidades Autónomas, y el 3% para el conjunto de las Corporaciones Locales.

¹⁹ RDL 8/2013, de 28 de junio de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a las Entidades Locales con problemas financieros.

El Estado y las Comunidades Autónomas deberán estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito. La autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda estará sometida a lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios y el resto de las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.

La autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, tendrá así mismo en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, y el cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de la Ley.

De acuerdo con el principio de sostenibilidad financiera se limita el volumen de deuda pública en circulación al valor de referencia del 60% del PIB, en línea con lo establecido en el Protocolo de Déficit Excesivo, en vigor en la Unión Europea. De manera paralela a lo dispuesto para la estabilidad presupuestaria, la ley contempla, para el cumplimiento de los límites de deuda, un período transitorio hasta el 2020, tal y como establece la Constitución. Para alcanzar el límite previsto se establece un proceso de control intermedio en los años 2015 y 2018.

CONSOLIDACION FISCAL Y REFORMAS ESTRUCTURALES

España ha sido uno de los primeros países en incorporar el paquete de gobernanza económica europea a su ordenamiento jurídico interno, y en cumplimiento de lo dispuesto en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza ha garantizado su adaptación continua y automática a la normativa europea.

La nueva gobernanza económica europea se basa en tres pilares fundamentales:

- a) Supervisión multilateral más estrecha por parte de la UE, lo que incluye las prioridades y objetivos políticos acordados dentro de la “Estrategia Europa 2020”²⁰, los compromisos derivados del “Pacto por el Euro Plus”²¹, y la supervisión de las políticas económicas y fiscales en el llamado Semestre Europeo.
- b) Salvaguardar la estabilidad europea, dado que la economía de los países de la zona euro se encuentra íntimamente relacionada.
- c) Sanear el sector financiero. (Desde el pasado 4 de noviembre, el organismo presidido por Mario Draghi, ha pasado a supervisar los 120 mayores bancos de la eurozona y de forma indirecta los 3.500 restantes. Los Gobiernos nacionales, pactaron hace más de dos años que la supervisión de las entidades de crédito pasase de sus bancos centrales al Banco Central Europeo, en un intento de frenar el pánico en los mercados y salvar al euro).

Durante el Semestre Europeo, la Comisión Europea analiza de manera pormenorizada los planes de reformas, presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros. Con un calendario anual predeterminado, interesa en este momento destacar sucintamente que los Estados presentan planes para sanear sus finanzas públicas y las reformas y medidas para avanzar en los compromisos derivados de la Estrategia Europa 2020 con el objetivo de superar la crisis, paliar las

²⁰ Comunicación de la Comisión, COM (2010) 2020 final, Bruselas, 3 de marzo de 2010

²¹ Consejo Europeo. EUCO 10/1/11 REV 1, Bruselas, 20 de abril de 2011

deficiencias del modelo de crecimiento y crear las condiciones necesarias para que este sea inteligente, sostenible e integrador.

España, en el pasado mes de abril remitió a las autoridades europeas el Plan Nacional de Reformas 2014, y acaba de remitir durante el mes de octubre el Plan Presupuestario 2015, que será evaluado dentro del semestre europeo del próximo año.

En mayo y junio la Comisión evalúa tales programas y emite las recomendaciones específicas por país. Estas medidas ofrecen asesoramiento político en el ámbito considerado de mayor importancia para los próximos 12-18 meses. A finales de junio o principios de julio, el Consejo adopta oficialmente las recomendaciones específicas para cada país.

En la Recomendación del Consejo de 8 de julio de 2014 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España 2014 en el que, por estar directamente relacionadas con el tema de este trabajo, destacamos algunos fragmentos de la primera y última del dictamen²². Se recomienda que España tome medidas en el período 2014-2015 con el fin de:

Primero.

“Reforzar la estrategia presupuestaria ... / con objeto de lograr corregir el déficit excesivo de manera sostenible en 2016, a más tardar”.

“La corrección duradera de los desequilibrios presupuestarios exige aplicar de manera creíble, ambiciosas reformas estructurales”.

“Garantizar que la nueva autoridad fiscal independiente pueda funcionar plenamente cuanto antes y que se apliquen de forma rigurosa y transparente en todos los niveles de la Administración las medidas preventivas, correctoras y coercitivas previstas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria”

²² DO C247 de 29.7.2014, p.40-41

“Realizar, antes de febrero de 2015, una revisión sistemática del gasto en todos los niveles de la Administración para contribuir a mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público”.

Octavo.

“Aplicar en todos los niveles de la Administración, las recomendaciones de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas”

“Reforzar los mecanismos de control e incrementar la transparencia de las decisiones administrativas, en particular a nivel local y regional”

“Adoptar las reformas pendientes de la estructura del sistema judicial y del mapa judicial”

“Y garantizar la aplicación de las reformas aprobadas”

En definitiva, las recomendaciones del Consejo exigen aplicar una política económica basada en dos ejes complementarios: de una parte, la consolidación fiscal, es decir, la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública; y de otra, las reformas estructurales.

LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL

Todo lo anterior constituye el marco normativo bajo el que se ha aprobado la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Este marco general es consecuencia de un momento en el que las organizaciones internacionales desde las que se diseña la respuesta a la crisis económica global están configuradas y estructuradas de acuerdo con un determinado paradigma económico. Nos estamos refiriendo a lo que Baena del Alcázar²³ denomina *cúpula organizacional*, o conjunto de relaciones que mantienen el sistema político administrativo con los subsistemas económico, ideológico, de comunicación y técnico. De la cúpula dependen organizaciones concretas que ejecutan sus prescripciones; sus decisiones mantienen el equilibrio y la integración de la sociedad, y además, producen un impacto sobre la estructura social.

La LRSAL tiene su origen en la necesidad de adaptar el régimen jurídico de las entidades locales a las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aprobada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución. El alcance de la Ley Orgánica 2/2012 fue examinado por el Consejo de Estado en el dictamen 164/2012²⁴, donde se manifiesta: “La estabilidad presupuestaria se configura como un límite constitucional, cuya contravención podrá acarrear inconstitucionalidad y nulidad, y también como una orientación constitucionalmente vinculante, que prescribe un programa constitucional para la actividad financiera pública”.

Transcurridos treinta años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), y con más de una veintena de modificaciones de su texto original, se considera que ha llegado el momento de proceder a una revisión profunda y completa del estatuto jurídico de la Administración Local.

²³ BAENA DEL ALCÁZAR. Manual de Ciencia Política, Síntesis, 2005

²⁴ BOE: Consejo de Estado: Dictámenes, Documento CE-D-2012-164

La LRSAL en su artículo primero, apartado 1, modifica el apartado 1 del artículo 2 de la LRBL, pieza clave donde se formula la idea de autonomía local, constitucionalmente reconocida. El artículo queda redactado del siguiente modo:

1. *“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.*

Los objetivos que la LRSAL pretende alcanzar y sus consecuencias jurídicas y económico financieras son, ahora, bien distintos:

En primer lugar, aspira a esclarecer el sistema competencial de las entidades locales para acabar con las llamadas “competencias impropias”, entendidas como aquellas que los Ayuntamientos ejercen sin un título específico, algunas veces en concurrencia con otras Administraciones Públicas, y que en ocasiones, hacen que resulte difícil para el ciudadano identificar que Administración Pública es responsable de la prestación de determinados servicios. Estas duplicidades en la prestación de servicios inciden sobre la capacidad financiera de las haciendas locales, precisamente, en un momento en el que el cumplimiento de los compromisos contraídos sobre consolidación fiscal son preferentes.

La política presupuestaria de todos los poderes públicos deberá adaptarse a los principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012. Las entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda Municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra

Administración, bajo la máxima de “*una Administración una competencia*”. El Tribunal Constitucional en su sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, ha precisado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre el régimen jurídico de las entidades locales cuando la normativa básica estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas, o medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales, o cuando su finalidad sea la salvaguarda del principio de suficiencia financiera de las Haciendas Locales, consagrado en el artículo 142 de la Constitución, principio que garantiza el ejercicio efectivo de la autonomía local reconocida constitucionalmente en los artículos 137, 140, y 141 CE.

La nueva redacción dada por la LRSAL, con respecto de la redacción originaria del artículo 25 la Ley 7/85 (LRBRL), supone que el Municipio ejercerá como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la relación de materias que aparecen en su artículo 1, apartado 8. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por ley debiendo evaluarse la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de eficiencia, descentralización, estabilidad y sostenibilidad financiera. Esta ley deberá ir acompañada de una memoria económica en la que se exponga la capacidad financiera de la entidad local para asumir la prestación del servicio, sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, mayor gasto de las Administraciones Públicas; asimismo habrá de garantizar que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.

Los principales cambios con respecto a la redacción originaria del artículo 25 son:

- La promoción y gestión de viviendas públicas quedan limitadas a las de protección pública y que resulten sostenibles.
- La seguridad de lugares públicos se limita a la competencia sobre policía local

- La competencia sobre patrimonio histórico artístico se circunscribe a su protección y gestión.
- La protección del medio ambiente queda circunscrita a las zonas urbanas.
- La prestación de servicios sociales se limita a la evaluación de las situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en riesgo de exclusión social.
- La competencia en turismo se limita a información y promoción de la actividad turística de ámbito local.
- En materia de educación únicamente se contempla la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y la cooperación con las Administraciones educativas en la obtención de los solares para nuevos centros educativos, así como la conservación de los ya existentes de titularidad municipal.
- No se recogen como competencias propias de los municipios: los mataderos, la defensa de consumidores y usuarios, y la participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

El nuevo artículo 26 de la LRBRL establece los servicios que, en todo caso y dependiendo de su población, deberán prestar los Municipios:

En todos los municipios	Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
En los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además	Parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además	Protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
En todos los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además	Transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

El segundo objetivo que se pretende es racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local, para lo cual, se introducen diversas medidas dirigidas a fortalecer el papel institucional de las Diputaciones Provinciales. Se pretende la reestructuración del sector público local con una nueva regulación de los órganos de gobierno de las entidades de carácter instrumental y la ordenación de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones Locales sobre la base de los Acuerdos entre el Gobierno de la Nación y las Entidades locales de 7 de abril de 2010 y de 25 de enero de 2012. Se impide la participación o constitución de entidades de este tipo al servicio de Corporaciones Locales cuando estas estén sujetas a un plan económico financiero o a un plan de ajuste, exigiéndose el saneamiento de las que se encuentren en situación deficitaria, y procediéndose, en última instancia, a su disolución.

Para alcanzar la integración coordinada de servicios se introduce la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales (incluyendo costes reales directos e indirectos). La LRSAL en su artículo 116 *ter*, introdujo un nuevo precepto en el que se contienen determinados criterios básicos relativos a este coste efectivo. Todas las entidades locales calcularán, antes del día 1 de noviembre de cada año, el coste efectivo de los servicios que prestan partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general, y en su caso, de las cuentas anuales aprobadas correspondientes al ejercicio inmediato anterior. En desarrollo de estos criterios básicos, entró en vigor el pasado 8 de noviembre la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales²⁵.

En el intento de “*racionalizar*” la Administración local se atribuyen a las Diputaciones Provinciales una serie de competencias para la prestación centralizada de servicios que hasta ahora correspondían a los Ayuntamientos. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la encargada de coordinar la prestación de los servicios de: recogida y

²⁵ BOE núm. 270, de 7 de noviembre de 2014, páginas 91.947 a 91.754

tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a núcleos de población, pavimentación de vías urbanas, y alumbrado público. La Diputación propondrá, de conformidad con los municipios afectados y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la forma de prestación, bien de forma directa o mediante fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios, el Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma en caso de que sea esta Administración que ejerce la tutela financiera. Cuando un municipio justifique ante la Diputación que puede prestar los servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la propuesta de gestión de la institución provincial, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios. Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio según su uso.

Las Diputaciones provinciales han adquirido mayor protagonismo e importancia en el nuevo modelo diseñado por la LRSAL; su posición institucional, cuestionada en multitud de ocasiones, adquiere mayor fortaleza dentro de la planta del régimen local español; gran parte de la disminución del gasto público, la generación de economías de escala en la prestación de servicios, las ganancias de eficiencia, en definitiva, su participación en esta reforma estructural pasa, necesariamente, tras más de dos siglos de existencia, por la redefinición estratégica de su organización, de sus cometidos y formas de actuación,

El apartado 5 de la ley modifica el artículo 13 de la LRBRL, en él se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios, de tal forma que los municipios colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión, mediante convenio, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. El nuevo municipio resultante no podrá segregarse en los diez años siguientes desde la adopción del acuerdo de fusión, y de él se derivarán una serie de ventajas; como la dispensa de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el

artículo 26, que le correspondería por razón de su aumento demográfico, y otros de carácter financiero, fiscal, o como receptores de inversiones. Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del acuerdo tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia, llegándose a prorrogar este plazo de cinco años por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. A la realización de este trabajo todavía no se ha producido ninguna fusión de municipios.

Conviene recordar en este punto que los sucesivos anteproyectos de la LRASL encontraron la oposición de todos los partidos políticos, de la FEMP y de las distintas Federaciones territoriales de Municipios. El proyecto de ley, tras una larga y compleja tramitación parlamentaria, fue aprobado con la incorporación de un gran número de enmiendas en el Congreso y el Senado, con la consiguiente supresión de algunos de los aspectos más problemáticos.

En tercer lugar, la ley aspira a lograr un control económico presupuestario más riguroso y a tal fin refuerza el papel de la función interventora de las Entidades locales, introduciendo un nuevo artículo 92 bis en el que se regula el nuevo marco jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional. La nueva regulación, con el objeto de reforzar la independencia con respecto a las Entidades Locales en las que prestan sus servicios, establece que su selección, formación y habilitación, así como, la potestad sancionadora en los casos de las infracciones más graves corresponde al Estado. Paradójicamente se mantiene “excepcionalmente”, el sistema de libre designación para los puestos de trabajo reservados a estos funcionarios en los municipios incluidos en el ámbito subjetivo definido en los artículos²⁶ 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

²⁶ Capitales de provincia, o de Comunidad Autónoma, o que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes, así como Diputaciones Provinciales, Areas Metropolitanas, Cabildos o Consejos Insulares, y las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla.

La ley incluye una serie de medidas que suponen un incremento del control de la gestión económico financiera de las entidades locales. El artículo 116 bis detalla el contenido y seguimiento del plan económico financiero que deberán formular las Corporaciones Locales de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cuando incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto. Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

- Supresión de las competencias ejercidas distintas de las propias de delegadas.
- Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir costes.
- Incremento de los ingresos para financiar los servicios obligatorios.
- Racionalización organizativa.
- Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario anterior, incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública, o que superen en más de treinta días el plazo máximo de pago a proveedores previsto en la normativa de morosidad.
- Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

La Diputación Provincial o entidad equivalente colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en el plan económico financiero.

Adicionalmente, la Disposición final tercera regula a través de la modificación del apartado 1 del artículo 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la obligación de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas toda la información relativa a la liquidación de sus presupuestos de cada ejercicio, de acuerdo

con lo establecido en el artículo 193.5 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. En caso de incumplimiento de esta obligación la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, procederá a retener a partir del mes de junio del ejercicio siguiente al que corresponda aquella liquidación, el importe de las entregas a cuenta, y en su caso, anticipos y liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado que les corresponda.

En caso de superávit, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, este se dedicará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales a reducir el endeudamiento neto siempre con el límite del volumen de endeudamiento si éste fuera inferior al importe del superávit a destinar a la reducción de la deuda²⁷. La disposición adicional sexta establece las reglas especiales para el destino del superávit presupuestario de tal forma que las Corporaciones Locales que no superen los límites fijados por la legislación reguladora de las Haciendas Locales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento, y que presenten simultáneamente en el ejercicio anterior superávit en términos de contabilidad nacional y remanente de tesorería positivo podrían durante el ejercicio 2014 destinar este superávit (una vez atendidas las obligaciones citadas en las letras a y b de la disposición) a financiar inversiones siempre que a lo largo de la vida útil de estas resultarán financieramente sostenibles. Para aplicar lo previsto en el párrafo anterior, sería necesario además que el período medio de pago a los proveedores de la Corporación Local, de acuerdo con los datos publicados, no superará el máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad²⁸. A estos efectos la ley determinará tanto los requisitos formales como los parámetros que permitan calificar una inversión como sostenible, para lo que se valorará especialmente su contribución al crecimiento económico a largo plazo.

²⁷ A los efectos de este artículo se entiende por superávit la capacidad de financiación según el sistema europeo de cuentas y por endeudamiento la deuda pública a efectos del procedimiento de déficit excesivo tal y como se define en la normativa europea.

²⁸ Véase nota 19

El 22 de febrero de 2014 se publicó el Real Decreto Ley 2/2014, de 21 de febrero,²⁹ por el que se adoptaban medidas urgentes para reparar los daños causados por los sucesivos temporales de vientos, lluvias y mar que azotaron las costas de Galicia y el Cantábrico. A los efectos de la aplicación de las medidas que incluía este Real Decreto Ley fue preciso definir el concepto de inversión financieramente sostenible, de tal modo que a través de su disposición final primera se añadió una nueva disposición decimosexta al texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la que se establecen los requisitos necesarios por los que se entenderá que una inversión es financieramente sostenible.

El cuarto objetivo de la LRSAL consiste en favorecer la iniciativa económica privada, evitando las intervenciones públicas desproporcionadas. Se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a aquellos casos en los que su necesidad esté justificada. Se suprimen los monopolios municipales que recaigan sobre sectores económicos pujantes en la actualidad.

La LRSAL ha modificado la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, así como el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Asimismo se derogan, entre otras, la disposición adicional segunda y la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y se modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para incluir una nueva disposición adicional.

Por otra parte, la Ley incluye una serie de disposiciones adicionales y transitorias, entre las que destacan las referidas a la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud y a servicios sociales,

²⁹ BOE, núm. 26, de 22 de febrero de 2014, páginas 17.365 a 17.375

quedando estas a expensas de un nuevo sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales.

Esta reforma, como el resto de las exigidas desde instancias europeas han encontrado resistencias de todo tipo, y su aplicación no ha resultado pacífica. A día de hoy algunas Comunidades Autónomas han legislado para aplazar el ejercicio de ciertas competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales, evitar la desaparición de mancomunidades, o esquivar en mayor o menor medida la reforma. Mientras tanto, el pleno del Tribunal Constitucional ha admitido a trámite, nueve recursos contra la reforma formulados por los Gobiernos de Andalucía, Cataluña, Canarias y Asturias; y los Parlamentos extremeño, catalán, andaluz y navarro. Se ha admitido a trámite también el recurso presentado por 130 diputados de PSOE, Izquierda Plural, UPyD y Grupo Mixto.

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 9 de septiembre de 2014 acordó admitir a trámite el **conflicto en defensa de la autonomía local**³⁰ núm. 4292-2014, planteado por el municipio de Abengibre y otros contra los artículos primero, apartados tres, ocho, nueve, dieciséis, veintiuno, veinticinco, treinta, treinta y uno, treinta y seis y treinta y ocho, y segundo, apartados dos y tres, de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Admitido a trámite el conflicto, en cumplimiento de los dispuesto en el artículo setenta y cinco *quinque* de la Ley Orgánica 27/979, del Tribunal Constitucional, este dio traslado del mismo a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado, a fin de que puedan personarse y formular alegaciones. Cumplimentados los trámites dispuestos para este procedimiento, la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía constitucionalmente garantizada.

³⁰ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional, Capítulo IV: De los Conflictos en Defensa de la Autonomía Local.

LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Los principios a los que nos venimos refiriendo en la primera parte de este trabajo son bien distintos a los que en 1985 guiaron la elaboración de la que sería la primera ley reguladora del régimen local tras la instauración de la democracia en nuestro país. La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, toma el principio de autonomía local constitucionalmente reconocido como eje conductor. En su preámbulo, se afirma que el advenimiento del Estado democrático y autonómico exige consolidar definitivamente unas instituciones locales capaces de responsabilizarse de sus propios intereses, lo que implica que precisen de recursos suficientes, a fin de procurar los servicios que el administrado requiere y reclama en un Estado que se designa como social, democrático y de derecho.

En el año 1985, España se encontraba en pleno proceso de incorporación a la Comunidad Económica Europea. Tras más de 5 años de negociaciones, la firma del Tratado de Adhesión, el 12 de junio de 1985, y su entrada en vigor el 1 de enero de 1986 supuso, no solo, el fin del aislamiento internacional, sino también el inicio de un largo periodo de progreso económico y de consolidación democrática. No es extraño que durante la tramitación de la norma institucional básica del régimen local, llamada a proteger y desarrollar el principio de autonomía local constitucionalmente reconocido en el artículo 137 CE, se prestara especial atención al proceso de elaboración de la Carta Europea de la Autonomía Local; finalmente abierta a la firma en la ciudad de Estrasburgo el día 15 de octubre de 1985, y ratificada por España³¹, años más tarde, por instrumento de 20 de enero de 1988, una vez obtenida la autorización de las Cortes Generales prevista en el artículo 94.1 CE.

El objetivo del Consejo de Europa era conseguir una unión más estrecha entre sus miembros a fin de salvaguardar y proteger los ideales y principios que constituyen su patrimonio común.

³¹ BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989

Considerando que las entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático, y constituyen el cauce más cercano, a través del cual, los ciudadanos pueden ejercer su derecho a participar en los asuntos públicos, existe el convencimiento de que las Entidades locales investidas de competencias efectivas permiten una administración más eficaz y próxima al ciudadano. La defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representa una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder, lo que implica la existencia de Entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de su ejercicio, y de los medios necesarios para el cumplimiento de su misión.

Con independencia del marcado carácter declarativo de su Preámbulo la CEAL, en sus 18 artículos, viene a definir, delimitar y proteger jurídica, política e ideológicamente la autonomía de las Entidades Locales.

Según el artículo 2 de la CEAL, el principio de autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna, y en lo posible, en la Constitución

Continúa el artículo 3 definiendo el concepto de autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Este derecho se ejercerá por medio de Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos democráticamente, sin perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum, o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la ley.

El artículo 4 señala con respecto al alcance de la autonomía local que las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley, sin que esto resulte un impedimento para atribuirles competencias con fines específicos. Dentro del ámbito de la Ley, tienen libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. El

ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos y la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía. Se insiste, finalmente, que las competencias encomendadas deben ser, normalmente, plenas y completas, no pueden ser puestas en tela de juicio por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.

Conforme al artículo 11, y para la protección legal de la autonomía local se establece que las entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna. Esta previsión fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante modificación de la LOTC³² con la creación del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

TEORÍAS HISTÓRICAS SOBRE LA AUTONOMÍA LOCAL

La Carta Europea de la Autonomía Local nació con la vocación de convertirse en una “constitución” europea de la autonomía local, una referencia, un denominador común de los distintos ordenamientos jurídicos europeos. La Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa; encargada de su elaboración, hasta que la sometió al Comité de Ministros el 27 de junio de 1985 que la aprobó bajo la formula jurídica de Convención Internacional, partió de una larga tradición histórica, política y doctrinal en cuya configuración habían confluído diversas teorías, entre las que se encuentran: el “*pouvoir municipal*”, la teoría germánica de la asociación y el “*self goverment*” anglosajón.

Como señala Sanchez Morón³³, cada construcción jurídica de la autonomía local expresa una ideología sobre la distribución territorial del poder, más concretamente

³² La LOTC 2/1979, de 3 octubre, fue modificada por Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.

³³ SANCHEZ MORON, M. *La Autonomía Local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Cívitas, 1990

sobre la cuota de poder que corresponde a las organizaciones políticas de rango inferior al estado y, sobre la forma y los límites de su ejercicio. En cada estado y época histórica rige un concepto global e institucional de la autonomía local que resume la posición jurídica que ocupan las Corporaciones Locales en el conjunto de los poderes públicos.

La doctrina francesa del “pouvoir municipal”

La colectividad local se considera una realidad social natural, anterior al Estado, que este debe conocer y respetar, con independencia de que puedan delegarse en las autoridades municipales el ejercicio de determinados funciones del poder público. Tal configuración teórica del municipio responde a la exigencia de centralización política, considerada como una derivación del principio de soberanía nacional. El dogma de la soberanía nacional, emanación del contrato social es indivisible puesto que “la soberanía, una y simple, no puede dividirse sin ser destruida”³⁴. El Estado Nación ostenta el monopolio del poder político que puede delegarse pero no compartirse.

No obstante, existen unos poderes propios del municipio, no delegados, no derivados de potestades públicas que el pueblo ha transmitido a sus representantes en virtud del contrato social, y que se encuadran en un ámbito doméstico de competencias. La Ley, norma suprema, deducirá cuáles son esos asuntos privativos y reconocerá la exclusiva competencia municipal sobre los mismos.

Nos encontramos no tanto ante una teoría de la autonomía en sentido positivo, sino más bien ante una teoría de la tutela. El derecho francés ha desarrollado rigurosamente la institución de la tutela sobre los entes locales.

La influencia universal de la concepción francesa del poder municipal, como primer sistema moderno de estructuración de la administración local en el seno del Estado liberal de Derecho, se percibe en muchos ordenamientos jurídicos europeos, ejemplo de ello pueden ser: la configuración de los núcleos de población como

³⁴ ROUSSEAU, *El contrato social*, Libro III, Cap. XIII

entidades representativas de comunidades vecinales, el reconocimiento de la capacidad jurídica de los entes locales para gestionar sus respectivos intereses, la distinción entre competencias propias y delegadas de los municipios y otras entidades locales, o las técnicas de control por parte del estado u otras administraciones superiores. Esta concepción ideológica del Estado centralizado francés y de la autonomía local ha desarrollado su funcionalidad hasta nuestros días, si bien, en otros lugares del continente europeo, con unos rasgos contingentes propios, evolucionó de forma distinta.

La teoría germánica de la asociación

En los Estados germánicos, unidades políticas soberanas durante el siglo XIX, concurren dos circunstancias diferenciales: De una parte, carecen de una tradición centralizadora tan acusada como la francesa y subsiste un sistema de importantes ciudades que tras la desaparición del Antiguo régimen se convierten en bastiones de la burguesía liberal que bajo postulados teóricos distintos recuperan el espíritu de las antiguas libertades ciudadanas. En segundo lugar, si bien la lucha por la libertad municipal se liga en los Estados germánicos y en la península italiana, a la construcción del Estado nacional sobre bases liberales, este objetivo se consigue finalmente por imposición de Estados autocráticos u oligárquicos (Prusia y el Reino de Piamonte) a los que deberán acomodarse las burguesías liberales. Se trataba entonces, por una parte de evitar el enfrentamiento entre un Estado autocrático y una administración municipal liberal que podía resultar peligroso para la estabilidad del sistema político, y por otra de integrar a la burguesía liberal, y por lo tanto a los municipios en el Estado mismo, garantizándoles una esfera de actuación propia.

De esta necesidad, y a través de aportaciones doctrinales diversas surge una concepción de la autonomía municipal alternativa al “*pouvoir municipal*”. Una teoría que difumina la separación tajante entre los asuntos de interés local y general; que justifica la intervención estatal en el control y en su caso la coordinación o dirección de la gestión municipal, pero que al mismo tiempo permite una mayor descentralización de la acción administrativa.

Esta construcción se debe a la aportación, entre otros, de Otto Von GIERKE que rechaza la concepción *iusnaturalista* del municipio frente a la organización política del Estado, y busca inspiración en las instituciones tradicionales del derecho medieval germánico, considerando al municipio como una entidad de base asociativa o comunitaria en el seno del Estado.

Rudolf Von GNEIST realiza otra importante aportación. Se aparta también de la influencia francesa y busca inspiración en el régimen local inglés, cuya esencia se encuentra en la idea de un mítico *self government* sostenido por la acción de una clase de propietarios territoriales que se ocupan honoríficamente de la administración interior en ejecución de las leyes del Parlamento.

El “selfgovernment” inglés

El *self government* inglés se fundamenta, según GNEIST, en la transferencia de funciones del Estado a los municipios consecuencia del reparto de los deberes oficiales de la vida pública entre las diversas clases de propietarios.

Se trata de una fórmula organizativa conforme a las reglas del *Common Law* mediante la cual el reparto de competencias entre las autoridades estatales y las autoridades locales obedece a razones de carácter funcional. Las entidades locales realizan funciones administrativas porque así viene recogido en la ley del Parlamento y no por la existencia de derechos naturales preexistentes. Esto supone el reconocimiento de cierta autonomía, no la absoluta libertad de actuación por parte de las autoridades locales.

La diferencia entre el régimen local inglés y el de matriz francesa que se difunde por el continente reside en la forma en que se articulan las administraciones locales y estatales, caracterizada, en el caso inglés, por un despliegue menor del aparato del estado en el territorio.

En el caso español, a pesar de las influencias que desde el continente europeo, al menos en el plano teórico, inspiraron la configuración de nuestro régimen local contemporáneo, no puede sostenerse que hasta la aprobación de la Constitución de 1978, haya existido un régimen de verdadera autonomía local. La evolución del régimen local a lo largo de los dos últimos siglos ha estado marcada por graves desavenencias en lo tocante a libertades y a la organización territorial del Estado que han sido causa de profundas alteraciones de la cosa pública.

Para Sanchez Morón, hasta la instauración del vigente régimen constitucional, el régimen local español presenta peculiaridades muy acusadas que no pueden valorarse de forma positiva:

- La posición de las corporaciones locales en el sistema institucional general, responde escasamente a las construcciones doctrinales europeas, e incluso, en esencia, a lo que podría deducirse de los principios y reglas del Derecho positivo.
- Un segundo rasgo distintivo consiste en la absoluta prioridad del enfoque político de la cuestión local sobre la dimensión administrativa, explicada por la situación general de inestabilidad política o autoritarismo constante en nuestra historia, que pretende, por encima de cualquier otra consideración, mantener el usufructo del poder político en favor de una oligarquía, distribuyendo entre sus componentes las áreas de influencia.
- En tercer lugar, la paulatina perdida de peso específico de la administración local en el conjunto del aparato administrativo como consecuencia de las transformaciones de los fines del estado en los dos últimos siglos y el consiguiente incremento de las funciones públicas que, a diferencia de otros Estados europeos, han sido asumidas por la Administración del Estado en altísimas proporciones. A la centralización política, hay que añadir una centralización administrativa no menos acusada, entendida

como el despliegue territorial del Estado apropiándose de la mayor parte de las responsabilidades de gestión.

- Como último rasgo distintivo de nuestro sistema histórico se señala la desarticulación de un verdadero sistema de administración local. Hasta 1978, nuestro régimen local se caracterizaba por su uniformidad, con el municipio como institución nuclear, y por su acusado centralismo.

En el preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se explicaba que la Administración local es uno de los campos sobre los que mayores efectos ha producido la aprobación de la Constitución de 1978, y más necesitados estaban de que, por parte del Estado, se definiera el alcance de la autonomía reconocida a estas entidades.

A diferencia de LRSAL, que apenas cita el concepto de autonomía local, ignora los principios recogidos en la CEAL, y cuyo objetivo último, no es otro, que garantizar el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales; la LRBRL articuló el sistema de régimen local en torno al principio de autonomía, desde unos postulados y en un contexto jurídico político diferente.

La autonomía local ha de situarse en el marco de los principios que la Constitución contiene para la total estructuración del Estado, por lo tanto debemos contrastar la validez del concepto en cada norma relativa a las corporaciones locales, con el marco constitucional que las reconoce y ampara.

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución de 1978 en su Título VIII dedicado a la organización territorial del Estado establece tres principios fundamentales en relación con la Administración Local: la autonomía de las Entidades Locales, el carácter representativo y democrático de sus órganos de gobierno y la suficiencia de las Haciendas Locales.

El artículo 137 establece que el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias, y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades “*gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”.

El artículo 140 reitera, que la Constitución garantiza la autonomía de los municipios y que estos gozarán de personalidad jurídica plena, su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley.

Con sentido y alcance muy similares, el artículo 141 atribuye a la provincia personalidad jurídica propia; y dice que esta institución ostenta una doble condición, de una parte es una agrupación de municipios, y de otra, división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Se atribuye además, su gobierno y administración a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo, siendo posible la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejo.

El artículo 142 consagra el principio de suficiencia financiera de las Haciendas Locales al determinar que estas deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas.

A diferencia de lo que ocurre con el Estado y las Comunidades Autónomas cuyas competencias se encuentran reguladas en los artículos 148 y 149, no hay en la Constitución ninguna mención expresa al sistema competencial de las entidades locales.

No obstante, el artículo 137, integrado en el capítulo primero del Título VIII, constituye uno de los principios generales de la organización territorial del Estado, de lo que se deduce que las instancias territoriales a las que se refiere forman parte de la estructura orgánica del Estado, y que el principio de autonomía presenta un carácter informador de todo el ordenamiento jurídico lo que obliga a su observancia por la legislación sectorial.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 4/1981, de 2 de febrero³⁵, entendió que, en aplicación del principio de pluralismo político, puesto en relación con el principio de autonomía de municipios y provincias, su función principal consistía en fijar unos límites, cuya inobservancia constituiría la negación del principio de autonomía, pero dentro de los cuales las diversas alternativas políticas pudieran moverse libremente.

La Constitución parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce en una organización para todo el territorial nacional en el que el Estado no ejerce la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución.

La misma sentencia advierte que la autonomía hace referencia a un poder limitado y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, tal y como expresa el

³⁵ BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981.

artículo 2 CE. Así pues, que el artículo 137 delimite el ámbito de estos poderes autónomos a la “gestión de sus respectivos intereses” exige que se les dote de todas las competencias necesarias, propias y exclusivas, que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo, si bien estos poderes se ejercen en el marco del ordenamiento jurídico y es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de ente.

El contenido concreto de la autonomía local, en tanto que concepto jurídico indeterminado, hace que un primer acercamiento a su estudio atienda a los elementos que lo integran: el elemento subjetivo u organizativo, relativo a la existencia de las entidades locales y su organización interna; el elemento objetivo o sustantivo, relativo a las competencias locales; o el elemento institucional, que hace referencia a la posición de los entes locales en la organización territorial del Estado.

Considerando que los asuntos relativos a las competencias locales ocupan una posición central en el conflicto en defensa de la autonomía local nº 4292 de 2014, admitido a trámite por el Tribunal Constitucional contra algunos artículos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, nos centraremos en el final de este trabajo, en los aspectos sustantivos de la autonomía local.

Como ya hemos señalado anteriormente, la Constitución no realiza ninguna previsión sobre el contenido sustantivo de la autonomía local, por lo que la atribución de competencias a los entes locales se realiza por la normativa sectorial correspondiente, estatal o autonómica, en aquellos asuntos que la propia norma entienda que se encuentran implicados intereses locales. Esta fórmula de atribución competencial recibió el refrendo del Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia 214/89, de 21 de diciembre, la cual señala que la concreción de las competencias locales queda remitida a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De ahí que, el contenido competencial de las entidades

locales varíe en atención a la materia de que se trate y a la presión de los intereses en juego en cada momento.

No obstante lo cual se hace necesaria la clara determinación de competencias, puesto que si los entes locales llegaran a ser desposeídos de todas o la mayor parte de ellas por el Estado o las Comunidades Autónomas, la autonomía local desaparecería.

Al objeto de evitar esta situación y como límite de la discrecionalidad legislativa, surgió, partiendo de la teoría general de las garantías institucionales elaborada por los juristas alemanes y en especial Carl Schmitt, la teoría de “*la garantía institucional*”. Esta técnica, desarrollada por distintos autores, fue presentada en nuestro país por Parejo Alfonso,³⁶ y recibida por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 32/1981, de 28 de julio³⁷, en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley de Cataluña por la que se regulaba la transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad.

El fundamento jurídico 3 de esta sentencia dice:

“El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una

³⁶ PAREJO ALFONSO, L. *Garantía institucional y autonomías locales*. IEAL 1981

³⁷ BOE núm. 193 (Suplemento), de 13 de agosto de 1981

vez por todas, sino la preservación de una 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”.

CONCLUSIÓN

Para la realización de este trabajo de fin de grado era necesario, en primer lugar, encontrar un nexo entre los conceptos que dan título a la linea de investigación elegida. El principio de autonomía local, en torno al cual se elaboró la ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local ha pasado, con la actual reforma de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a un segundo plano, al ser sustituido como presupuesto conceptual por los de estabilidad presupuestario y sostenibilidad financiera. A lo largo del trabajo he seguido el proceso normativo a través del cual se ha articulado este cambio y algunas de sus consecuencias jurídicas y económicas

La crisis económica, la liberalización del sistema financiero, el elevado endeudamiento público y privado, los recortes, las dificultades para financiar la prestación de los servicios que contribuyen al mantenimiento del estado de bienestar están, desde hace demasiado tiempo, en el primer plano de la actualidad. Este fenómeno, de alcance global, encuentra una primera explicación en la homogeneización de las políticas económicas y sociales, que con una importante carga ideológica han sido impulsadas por la acción de unos organismos supranacionales, a los que los Estados cedieron parte de su soberanía; unos Estados que afrontan importantísimos retos y se encuentran inmersos en grandes transformaciones.

Así, llegamos a la lectura del libro del profesor Embid Irujo, y a la “*constitucionalización*” de la crisis económica. Según esta teoría, la respuesta normativa surgida como reacción a la crisis sobrepasa el plano coyuntural para incorporarse permanentemente a la esencia de las estructuras políticas resultantes de la crisis. Sorprende comprobar que la evolución del proceso hacia el interior de los ordenamientos jurídicos de los Estados y, particularmente, en el caso español, sigue paso a paso un guión cuyos objetivos: consolidación fiscal y reformas estructurales, constituyen ahora un férreo marco normativo de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas.

No obstante, sabemos que las Administraciones Pùblicas son contingentes, en el sentido de que su configuración depende de las características de los Estados; de su historia, su cultura política, o el grado de desarrollo económico. Mucho se ha escrito acerca de la situación en la que se encuentra la Hacienda Pùblica española, y no se trata aquí de abundar en el asunto; pero, no es menos cierto que sorprende comprobar como, en 1990, el profesor Sanchez Morón, tras reconocer la labor realizada por las Corporaciones municipales democráticas, surgidas con la Ley 7/1985, cuyo basamento era la autonomía local, advertía del agravamiento de algunos problemas niales de nuestra Administración municipal. Ya entonces existían serias dudas sobre el cumplimiento por parte de algunas entidades locales del deber de respetar la legalidad vigente y el principio de imparcialidad administrativa, o comenzaba a ser notoria la insatisfacción ante la gestión económica y financiera, la enorme disfuncionalidad estructural del régimen local, o el rechazo frontal a todo intento de fusión de municipios.

Sea como fuere, es evidente que, en la actualidad, la concepción dominante de la autonomía local presenta una marcada tendencia a la centralización, expresada a través del derecho positivo, con la consiguiente disminución en la atribución de funciones pùblicas a estas entidades. Su ámbito competencial está variando en atención a una determinada inclinación ideológica y a la presión de los intereses en juego, que no son otros, en este momento, que el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Es verdad, también que llama la atención el hecho de que el concepto de autonomía, medido muchas veces por el volumen de competencias que se ejercen, sea origen de importantes conflictos, y tenga como consecuencia, el abandono del análisis y la discusión serena, donde se sopesen cuidadosamente las evidencias y las diferentes soluciones técnicas para dar respuesta a los problemas a los que se enfrenta la Administración pùblica española.

BIBLIOGRAFIA

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. Manual de Ciencia de la Administración. Madrid: Síntesis, 2005.

BUSTOS GISBERT, Antonio. Lecciones de Hacienda Pública. Madrid: Colex, 2007.

EMBID IRUJO, Antonio. La Constitucionalización de la Crisis Económica. Madrid: Iustel, 2012.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Garantía Institucional y Autonomías Locales. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

SANCHEZ MORON, Miguel. La Autonomía Local. Antecedentes históricos y significado constitucional. Madrid: Cívitas: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1990.

SOSA WAGNER, Francisco. Manual de Derecho Local. Madrid: Tecnos, 1987.

NORMATIVA UTILIZADA

Constitución Española de 1978.

Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Real Decreto ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica.

Carta Europea de Autonomía Local.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional

Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

Proyecto de Decisión del Consejo Europeo que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro.

Reglamento (UE) nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea

Reglamento (UE) nº 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Reglamento (CE) nº 479/2009 del Consejo del 25 de mayo de 2009 por el que se establece el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (PDE).

Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, denominada “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” [COM (2010) 2020 final]

Recomendación del Consejo de 8 de julio de 2014 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España 2014.