

COMENTARIOS A LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Publicado el Lunes, 17 Marzo 2014 06:14

Óscar Romera Jiménez

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales

Manuel Cutrín Domínguez

Director Asesoría Jurídica. Diputación Provincial de Lugo Letrado del Consello Consultivo de Galicia

Resumen

En este trabajo se pone de manifiesto el nuevo escenario municipal tras la modificación del artículo 135 de la Constitución Española y la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, racionalización y sostenibilidad de la Administración local donde se define desde un punto de vista legal y económico financiero la actividad del sector público local en su relación con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Palabras clave

Transformación, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, evaluación, espacio común europeo, eficiencia, mecanismos para la reforma de la Administración.

REMARKS ABOUT LOCAL ADMINISTRATION REFORM

Abstract

This paper highlights a new city council framework. It is in the regulating legislation according to the latest modified article 135 Spanish Constitution, in its Organic Act 2/2012, of 27 April, above Budgetary Stability and Financial Sustainability and in Act 27/2013, of 27 December, rationalization and sustainability of local government where is defined in terms of submission of the legal-economic-financial activity of local public sector to the principles of budgetary stability and financial sustainability

Key words

Efficiency, legal framework, consolidation, stability.

I.- INTRODUCCIÓN

Los más de treinta años de democracia en España constituyen un logro social, político e institucional que no tiene comparación en la larguísima historia del Estado. La Constitución de 1978, hija de su tiempo y circunstancias, ha generado la mayor y más fértil época social, económica y, por tanto, constitucional.

Gran parte de su éxito ha sido el dar una respuesta consensuada al sempiterno debate territorial y la consiguiente organización del Estado[1]. Precisamente la belleza y efectividad del texto constitucional residía en que, por una parte, daba respuesta a esas tensiones históricas, y por otra, que la solución propuesta fue plasmada en un texto acordado, situando así al consenso como un valor mismo de la Constitución.

La respuesta que la Carta Magna ofrece no es sencilla ni mimética. Antes bien, es innovadora en el marco constitucional comparado y exige la lectura conjunta de los artículos 1[2]; 2[3] y de todo el Título VIII[4].

Ciertamente, es doctrina pacífica que el modelo de Estado que nos hemos dado debe partir de la base de su carácter social, democrático, de derecho y autonómico (descentralizado políticamente). Afirmación contundente y a la luz de la cual hay que interpretar, aplicar y desarrollar todo el texto constitucional.

La Constitución distribuye territorialmente el Estado en tres ámbitos de autonomía:

- El Estatal (AGE)
- El Autonómico (CCAA)
- El local (EELL)

Ínsita en la afirmación anterior del Estado como descentralizado-autonómico, viaja uno de los problemas no superados desde el comienzo de la vigencia del texto constitucional: la respuesta institucional que se le ha dado a la autonomía local. Un simple vistazo a la Norma Suprema sirve para constatar como el tratamiento dado a los entes locales es notablemente menor que el esfuerzo destinado a regular la autonomía política de las Comunidades Autónomas y a la Administración General del Estado.

Por las razones que fueran –que no son objeto de este artículo- lo cierto es que de esa base constitucional se ha de partir, y, desde ella se comprende la tremenda importancia que la Ley reguladora de esta materia con carácter básico adquiere, como “bloque de constitucionalidad[5]” que es y por la que está llamado a completar el sistema constitucional del Estado.

Esta autonomía local esbozada por nuestra Ley Superior está en consonancia, como no puede ser de otro modo, a su vez, con la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985[6] (en vigor para España desde el día 1 de marzo de 1989) y con su exigencia de que la autonomía local esté reconocida en la legislación interna de los Estados. Así, la Carta define la autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de 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 elaborado concepto, insistimos, debe completarse por medio de la legislación de desarrollo, tanto normativa básica –bloque de constitucionalidad- como por la legislación emanada de los parlamentos autonómicos en el desarrollo de sus competencias. De esta variedad normativa surge la complejidad al abordar esta cuestión en el marco de nuestro sistema constitucional, con un reparto competencial en tres niveles derivado de la propia configuración del Estado autonómico.

A mayor abundamiento, es preciso reconocer que ni siquiera con este entramado normativo se da una respuesta plena al llamamiento constitucional. Antes bien, será necesario tener en cuenta, cuando menos, la normativa sectorial reguladora de materias como haciendas locales, régimen electoral, empleo público, contratación o patrimonio. Si bien es cierto que todas ellas penden de los marcos que fijen las normas básicas antes apuntadas, el concepto de “sistema Normativo”, por definición, hace necesario analizar todas ellas en conjunto, y más desde la reciente modificación constitucional del artículo 135 y la consiguiente irrupción de la, hoy omnipresente, Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria.

La idea de redactar este artículo surgió de la necesidad de analizar la reforma más ambiciosa que se ha operado en muchos años sobre la legislación básica de régimen local.

En el juego de este modesto artículo trataremos de argumentar cómo el texto de la nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LSRAL), partiendo de un análisis de la situación financiera de los ayuntamientos en relación a su liquidación presupuestaria, jurídicamente, viene a producir sus efectos, al menos teóricamente, en todo un plano constitucional seguramente no previstos, con consecuencias a observar y que generará no pocos debates.

II.- EFICIENCIA ECONÓMICA EN LA ADMINISTRACIÓN

La actividad de la Administración que concuerda más con el criterio de la eficacia^[7] es la que cumple como resultado de su iniciativa económica, es decir, en su calidad de agente de la vida económica. Estamos hablando del ejercicio por la Administración de la libertad de empresa sobre la base de su habilitación^[8] y también, aunque con una mayor limitación, la gestión de sus bienes patrimoniales y, como no, la ordenación de la economía financiera en general.

La razón es clara: la búsqueda de un objetivo relacionando medios y fines que debe promover tal actuación. En este sentido, no es casualidad, la mayor penetración e innovación de la legislación hacendística y económico-financiera en los criterios de eficiencia y eficacia.

El principio de eficiencia se proyecta sobre el conjunto de las decisiones administrativas en materia de gasto para conseguir que la satisfacción de las necesidades se haga con la menor utilización de recursos públicos posible.

El principio de eficiencia está asegurado por el sometimiento de la actividad administrativa a un conjunto de controles que tienden a asegurar el mismo.

Es en este punto donde toma vigencia la importancia de la acción interventora^[9] que el desarrollo legislativo recoge relacionándola con el efecto positivo que tiene en términos de gestión financiera y la propia función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas del Reino de España.

Bajo el título “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública[10]”, podemos encontrar una de las reflexiones más interesantes sobre el principio de la eficacia, desde un punto de vista jurídico-administrativo. Así, en “(...) el estado liberal de derecho la cuestión de la eficacia se agota en la clásica de la eficacia jurídica de su ordenamiento (...)”^[11] y sigue diciendo que “no basta ya al Estado la legitimación que le presta el origen democrático del poder, ni la derivada de la efectividad (en términos tradicionales) de su mando sobre los ciudadanos: le es preciso justificarse permanentemente en la adecuada utilización de los medios puestos a su disposición y la obtención de resultados reales, es decir, necesita la legitimación que proviene de la eficacia en la resolución de los problemas sociales (...)”. Por lo tanto, el cambio y la transformación del modelo de Estado no sólo procede de una legitimación democrática, sino que el principio de actuación de la administración se basa en una adecuada gestión en términos de eficacia.

Las referencias constitucionales^[12] no deben ser consideradas un simple giro terminológico, antes bien, estas promueven un ámbito de actuación donde los resultados deben ser reales. Así lo atestiguan sentencias en materia de jurisprudencia constitucional como las STC 27/1987, de 27 de febrero y la 178/1989, de 2 de noviembre referidas al principio de actuación de la administración en los términos de eficacia

Parejo resume el contenido de las sentencias mencionadas en los siguientes puntos:

- “Es un principio esencial que consagra un bien o interés jurídico integrado en el orden material constitucional de valores, integración en la que juega una función servicial dirigida a asegurar el cumplimiento o la realización efectiva de dicho orden (...)”
- Es un principio de carácter genérico o en gran medida indeterminado y, por tanto, de contenido muy amplio, capaz de legitimar diversas opciones legislativas en el desarrollo constitucional (...) (STC 22/1984, de 17 de febrero y 178/1989, de 2 de noviembre).
- Es un principio vinculante, que se traduce en un mandato-deber para la administración de actuar con él (...)”

Se puede afirmar que mientras la importancia del debate se ha centrado en la búsqueda de la eficacia, por un lado y las normas y el derecho en general, por otro. El resultado nos depara, como se puede apreciar, una transformación de la norma en un modo de actuar.

III.- LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA SEGÚN LA NUEVA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA EN EL MARCO DE LAS ENTIDADES LOCALES

El día 27 de septiembre de 2011, las Cortes Generales aprobaron la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución Española. La consecuencia más evidente, en materia de política económica, es la que nos acerca a una precisión cada vez mayor sobre las pautas que marca la Unión Europea.

El principio de estabilidad presupuestaria[13] constituyó una novedad en el año 2001 en los términos de limitación del uso del déficit público y de su contención de una forma armonizada para el conjunto de los países que constituyen la Unión Económica y Bancaria. Para garantizar tal fin, se hizo uso de la competencia exclusiva del Estado según los artículos 149.1.11ª y 14ª y 149.1.13ª y 18ª de la CE. En base al Sistema Monetario, la Hacienda General y la Deuda del Estado, así como a la coordinación de la planificación económica general y las del régimen jurídico de las Administraciones Públicas se señalaron los límites del déficit y el endeudamiento a todas las Administraciones Públicas[14] (STC 198/2011).

La necesidad de controlar los crecientes déficits públicos de las Administraciones españolas[15], tras una etapa de flexibilización que trajo consigo que en el 2006 se adoptaran nuevas normas vinculadas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, al mismo tiempo que suponían una interpretación más laxa del concepto de déficit estructural y cíclico, dio argumentos suficientes para incluir nuevas exigencias en la definición de la estabilidad presupuestaria y así dar respuesta a la más que notable preocupación por la consecución del equilibrio de las cuentas públicas. En este caso, la solución habilitada en la reforma del artículo 135 de la CE tiene su reflejo en otras propuestas de similar resolución realizadas en otros Estados fuertemente descentralizados, como el alemán.

El nuevo escenario que arbitra el artículo 135 contempla la existencia de déficit siempre que no exceda de unos límites fijados. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, de 27 de abril de 2012 (LO 2/2012) y, en concreto, en su artículo 11, fija un límite máximo permitido de déficit estructural al establecer que “en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de las Administraciones Públicas un déficit estructural[16] del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional”.

Es en la remisión que la nueva redacción del artículo 135 realiza a la posterior LO 2/2012, de 27 de abril, donde se crea un marco que sirve para complementar el principio de estabilidad presupuestaria. Los límites de déficit estructural y del volumen de deuda pública vinculada a un porcentaje del PIB[17] quedan anclados de una forma definitiva a los principios de responsabilidad y lealtad institucional, sostenibilidad financiera[18] y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos[19] dentro de un periodo transitorio de aplicación a partir de 2020.

Lo peor de una sociedad es el inmovilismo. Largo tiempo se ha demandado una reforma en profundidad del sistema local español. Querida por todos pero nunca alcanzada, a pesar de una innumerable cantidad de debates, documentos y estudios.

La situación actual, el contexto económico, social y jurídico, hacía que la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local fuera, si cabe, más urgente que nunca. Tras la nueva redacción del artículo 135 de la CE, su aplicación a través de la LO 2/2012, procedía su traslado efectivo a la Administración local a través de la Ley 27/2013, de 27 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En el presente artículo, los autores hemos intentado, desde nuestra perspectiva profesional de operadores en el sistema municipal y cada uno desde su especialización técnica, plasmar la complejidad de la misma, siempre desde el respeto al marco jurídico constitucional y con la premisa de garantizar la prestación de los llamados servicios obligatorios, verdaderos sostenes del Estado Social.

En este sentido, el análisis viene a interpretar la debida ecuanimidad que debe existir entre la necesaria toma de decisiones que formulen escenarios capaces de dar solución a los problemas que acumula la Administración Local en términos de eficiencia; coste de servicios; y grado de cobertura de las competencias obligatorias, y la obligada atención a la arquitectura institucional arbitrada en la Administración territorial española dentro del nuevo marco.

Sin duda, este nuevo escenario ofrece un abanico interpretativo que sólo el tiempo hará madurar, esperamos, para bien respecto al reto de ganar a la presente situación económica y sentar las bases de la Sociedad del Bienestar del futuro.

IV.-BREVES REFERENCIAS SOBRE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA PLANTA MUNICIPAL ESPAÑOLA EN RELACIÓN A SU LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA Y PRINCIPALES CONCLUSIONES[20]

Si analizamos la clasificación económica, de la base de datos registrados en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de los ejercicios comprendidos entre el año 1.993 a 2011, el gasto en los municipios españoles evoluciona de una manera positiva y creciente en los casi últimos veinte años. Es en la liquidación del ejercicio 2009 en el ejercicio 2010, donde se comienzan a experimentar valores negativos y continuos en el tiempo. Si bien durante este periodo, de manera puntual, se habían experimentado déficits presupuestarios en los ejercicios 2003 y 2008, a partir del año 2009, tal y como recoge el cuadro I, las administraciones locales comienzan a percibir los efectos de una recesión económica, al comprobar que sus estructuras de ingresos no pueden soportar sus niveles de gasto. En sólo dos liquidaciones, en los años 2010 y 2011, el nivel de gasto se sitúa casi en los niveles experimentados en el año 2006.

Es al analizar los incrementos positivos de gasto público anual, con el fin de determinar si fueron financiados de manera equilibrada, cuando se puede determinar que existe un uso intensivo del recurso al endeudamiento como forma de pago.

La conclusión parece evidente: a incrementos de ingresos se sucedieron aumentos en el gasto. Sólo cuando los ingresos comenzaron a caer se produjo un ajuste en el gasto. En los dos últimos años que muestra la tabla I, a una reducción del 21,83% en los ingresos, le complementa una reducción del 17,57% en el gasto, lo que muestra un retraso en el ajuste por la vía del gasto, financiado una vez más con recurso al endeudamiento. A las soluciones coyunturales ofrecidas a través de tres planes de pago a proveedores contenidos en los Reales Decretos-ley 4/2012, 4/2013 y 8/2013, le sucede una propuesta de carácter estructural incluida en la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. Se trata de pasar de la excepcionalidad a la normalidad en los procedimientos de pago a quienes contratan con la Administración, en este caso, local.

Desde un punto de vista de racionalización de los servicios y de eliminación de duplicidades, según las conclusiones que recoge el análisis realizado en el periodo 1993-2011, los municipios de la planta municipal española se comportan de la siguiente manera:

- a) El 5% de los municipios de España (398), aquellos con población superior a los 20.000 habitantes, donde reside el 68% de la población están dotados de una mayor autonomía financiera^[21], mayor flexibilidad en sus estructuras para reducir el gasto por la vía de la optimización de su gasto corriente y transferencias corrientes. A su vez, tienen una mayor capacidad fiscal, lo que les permite una mayor generación de ahorros para poder administrar su gestión con mayores niveles de endeudamiento.
- b) En relación al conjunto de los municipios inferiores a 20.000 habitantes, un total de 7.719 municipios (95% del total) donde reside el 32% de la población española. Están caracterizados por disponer de una menor autonomía financiera, tener una mayor rigidez en sus estructuras para reducir su gasto por la reducción de sus partidas de gasto y transferencias corrientes. Poseen unos mayores costes fijos asociados a sus capítulos de personal y servicio de la deuda. No obstante, tienen un menor endeudamiento, así como menores niveles de ahorro bruto y neto.

En base a la caracterización descrita, se pueden obtener las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- Para los 398 municipios con población superior a 20.000 habitantes, con una mayor adaptación a los cambios, sería aconsejable promover reducciones de gasto por la vía de la delegación de competencias con un mecanismo de garantía financiera asociada, así como evaluaciones de seguimiento que valoren los avances en materia de optimización de estructuras e integración de los servicios que se prestan al ciudadano.
- En relación al 95% de los municipios españoles, que tienen una población inferior a 20.000 habitantes y una menor adaptación al cambio, sería recomendable promover la generación de economías de escala y un consecuente apoyo a través de estructuras territoriales que optimicen la prestación de los servicios al ciudadano. Este procedimiento permitirá la

racionalización en las estructuras de gasto y la eliminación de duplicidades, dentro de las limitaciones impuestas por la dispersión de su población.

V.- EL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y LAS GARANTÍAS PARA SU FUNCIONAMIENTO

El día 21 de diciembre de 2013, se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de deuda comercial en el sector público. En su artículo primero, quedaba recogida una modificación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en concreto, nos referimos a su artículo 4 y el principio de sostenibilidad financiera. En su apartado segundo se indica que “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 deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea. Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad”.

Debe observarse que en esa misma Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, en su artículo segundo, se modifica la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y se incorpora un nuevo apartado 3 en la disposición octava de la mencionada Ley en relación a la deducción o retención de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se indica que “la deducción o retención que haga el Estado de los importes satisfechos por todos los recursos de los regímenes de financiación para satisfacer las obligaciones de pago que las Comunidades Autónomas tengan con sus proveedores (...) no podrá exceder de la diferencia entre el importe previsto en el artículo 18.4[22] de la mencionada Ley Orgánica y el importe que la Comunidad Autónoma haya dedicado al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago”.

Además, en la disposición adicional primera de la LO 9/2013, se vincula la actuación anterior al requisito extensivo de publicidad obligada para todas las Administraciones al proceder a decir que “transcurrido un mes desde la entrada en vigor de esta ley todas las Administraciones Públicas y sus entidades y organismos vinculados o dependientes publicarán en su portal web su periodo medio de pago a proveedores e incluirán en su plan de tesorería inmediatamente posterior a dicha publicación las medidas de reducción de su periodo medio de pago a proveedores para cumplir con el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad”.

Bajo el anterior escenario y en concreto para la Administración Local, podemos interpretar las garantías dispuestas bajo los artículos 57[23] y 57 bis[24], los apartados 5 de las disposiciones transitorias primera[25] y segunda[26] y la disposición final tercera[27] de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

En concreto, el requisito de sostenibilidad financiera y su repetida vinculación al principio de estabilidad presupuestaria conforman un nuevo escenario basado en la nueva redacción del artículo 135 de la CE y supone redefinir las relaciones entre las Administraciones y la sociedad. No es menor la profundidad interpretativa que ha de realizarse en términos de autonomía local. Como ya veremos, dentro de las posibles interpretaciones su encaje no sólo es complejo, sino que será necesaria una clarificación al tenor de los presuntos reproches de inconstitucionalidad[28] manifestados por una parte del mundo local y la defensa de la acción del Estado en el fomento de una necesaria cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas[29]. Además, las nuevas relaciones de causa-efecto con el ciudadano en su calidad de proveedor de servicios son, sin duda, un elemento de primer orden en el nuevo juego que se promueve.

Si nos referimos al mecanismo de garantías financieras que nos ofrece el nuevo texto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local el marco que se promueve parece sencillo en su lectura, si bien, desde nuestro punto de vista, es necesario un esfuerzo en su implantación efectiva y un seguimiento en sus cauces de ejecución para que sea una realidad. La clave se concreta en una cláusula de garantía del cumplimiento de los compromisos adquiridos entre las Administraciones; en los plazos comprometidos de pago al proveedor y de comunicación al ciudadano; en la ejecución de las retenciones de las transferencias del sistema de financiación. Será definitiva la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a desarrollar, la aplicación de la normativa reguladora y el compromiso de las Administraciones implicadas en relación al principio de responsabilidad y lealtad institucional del que hablábamos en el tercer epígrafe[30] para terminar de anclar el escenario propuesto y, en concreto, su relación directa con la autonomía local.

VI.- LA NUEVA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL ARBITRADA EN LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

- La ley de bases como norma de mínimos en el sistema constitucional.

Tal y como se apuntaba en la introducción a este estudio, el sistema constitucional español tiene, casi como principal característica, su carácter inagotado o incompleto.

El sistema de régimen local diseñado por la propia Constitución carece de precepto alguno en el que se regulen las competencias locales. Tal vacío, unido al efectivo ejercicio de la autonomía política constitucionalmente conferida a las Comunidades Autónomas, mediante la aprobación de todo un sistema legal sectorial, ha generado que la labor hermenéutica de los operadores jurídicos haya requerido un esfuerzo importante. En concreto, la doctrina del Tribunal Constitucional en esta

materia ha tenido que ser de las más elaboradas por el Alto Tribunal, dirigida, ya desde un primer momento, a definir el concepto jurídico indeterminado “autonomía municipal”.

Dicho lo cual, que el marco constitucional sea incompleto en lo tocante a la autonomía municipal y abierto en lo relativo a la autonomía política de las nacionalidadesregiones, no significa que no estén previstos los mecanismos para garantizar la, por otro lado necesaria, coexistencia de los tres niveles competenciales.

Es, precisamente, en este espacio, en el que la articulación de la legislación básica-normativa autonómica tiene, sin lugar a dudas, un papel fundamental.

En la materia que nos ocupa, la regulación básica del régimen local, está en juego mucho más de lo que aparentemente se puede deducir. Por el simple mecanismo legislativo que se actúa es preciso moverse con la cautela de quien sabe que directamente se pueden llegar a presionar las costuras constitucionales, ya no sólo de la “autonomía municipal” sino, incluso, del sentido y contenido de las competencias autonómicas y, por consiguiente, del contenido de todo el sistema legal derivado de sus respectivos poderes legislativos.

En definitiva, el análisis jurídico del texto normativo ahora estudiado no puede –no debe- ser encapsulado en las estrictas miras de lo municipal, sino que el tertium comparationis de legalidad debe abarcar el conjunto del sistema del Estado.

Desde esta óptica, y tomándolo a título de ejemplo, se analizará el enfoque que plantean los artículos 25 y 26 LRSAL en relación con su disposición transitoria segunda.

Conviene dejar sentado que el presente análisis (por definición no agotador de la materia) partirá siempre del principio jurídico de la irrelevancia del nomen iuris, o también denominado principio de la primacía de la realidad; esto es, que las cosas son lo que son y no lo que dicen ser.

Del mismo modo, y dado lo limitado de la extensión de la que gozamos, se tomará como muestra especial la competencia de servicios sociales, dado el carácter esencial que esta materia tiene en un Estado de bienestar (social en términos constitucionales). Por otro lado, en esta materia se residen notas peculiares, como es el hecho de que el Estado no se haya reservado competencia legislativa, ni plena ni básica, y que, en consecuencia, las CCAA hayan accedido, en virtud del principio dispositivo, a las más altas cotas competenciales.

Pues bien, el nuevo artículo 25 establece que “2. El municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

[...]

e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social

[...]

3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

[...]

A primera vista la nueva redacción parece encajar perfectamente en el marco constitucional de reparto de competencias: diseña ámbito de participación municipal en los servicios sociales y, como no podría ser de otro modo dado el tipo de materia (competencias exclusiva autonómica: artículo 148.1.20 CE[31] y art 27.23 EAG[32] a título de ejemplo), ampara la descentralización competencial operada en los ayuntamientos mediante norma de rango legal (reserva material de Ley) de procedencia autonómica.

Más dudas podrían despertarse, no obstante, con la imposición de los “criterios” de los apartados 3,4 y 5[33] en el procedimiento de elaboración de la norma autonómica. En este sentido, los criterios de suficiencia económica, con claro encaje constitucional en el nuevo artículo 135 CE[34] y la consiguiente Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria, no terminarían de tener un acomodo sencillo en este punto, ya que su aplicación a la autonomía municipal puede ser reiterativa y, por tanto, innecesaria, dada su regulación sectorial y agotadora en la citada Ley Orgánica.

No obstante la importancia de lo hasta aquí apuntado, lo verdaderamente relevante es la reducción competencial operada por el nuevo texto respecto al contemplado en la Ley 7/1985, de 2 de abril: de una competencia abierta y transversal como es la “k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social” establecida en el artículo 25.2 LBRL a una competencia en la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” del nuevo artículo 25 introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

Pues bien, como ha afirmado en numerosas ocasiones en TC (por todas la STC 159/2001 o la STC 214/1989) la legislación de carácter básico en materia de régimen local puede y debe determinar el mínimo competencial en torno al cual el concepto “autonomía municipal” sea reconocible como tal. Se hace notar desde este momento que en tal afirmación existen dos conceptos independientes y de tremenda importancia en el análisis que pretendemos llevar a cabo, como son el de “legislación básica” y el de “autonomía municipal”.

No obstante, y con carácter previo es importante señalar que, tal y como se ha podido entrever ya en este artículo, las normas de rango estatutario tienen una importante misión; de su función de complemento constitucional –genuina de estas normas- resulta una consecuencia insoslayable, que en nuestro sistema la denominada “Constitución territorial” no coincide con la CE formal de 1978, por cuanto esta última remite y apodera a una normas singularísimas, los Estatutos de Autonomía, el cometido de conformar y ultimar la estructura territorial del Estado. De ahí, como apuntamos con anterioridad, la inclusión de éstas en el denominado “bloque de constitucionalidad” del artículo 28 Ley Orgánica 2/1979, del 3 de octubre del Tribunal Constitucional[35]. Así se ha aplicado de forma continuada por el TC en numerosísimas sentencias, por todas, las STC 38/1983, de 16 de mayo o la STC 154/2005, del 9 de junio.

Tal suerte de “desconstitucionalización” lo es de forma tremendamente limitada, realmente, incluso, más que desconstitucionalizar un aspecto de la propia Carta Magna, se ha operado un reenvío (declaración de voluntad per relationem en palabras de García de Enterría) que ha generado una “constitucionalización” de la norma reenviada, el Estatuto de Autonomía. Esto produce la intervención de un poder constituido y ya no constituyente; eso sí, el reenvío se produce exclusivamente a favor de los estatutos de autonomía y no a favor del legislador ordinario.

La matización resulta capital y de trascendencia evidente en una materia como la analizada, por cuanto lo que ha hecho la CE es una “reserva de Estatuto”, con lo que, fuera de los casos expresamente salvados por el texto constitucional y circunscritos en los artículos 149.1.27[36]; 150.2 y 3[37] e 152.1[38], la conformación del sistema autonómico deberá ser canalizada exclusivamente por medio de los Estatutos de Autonomía en el marco constitucional. Precisamente de ahí deriva la justificación del carácter bifronte de esta norma sui generis: estatal (LO) y autonómica (norma de cabecera del subsistema normativo).

Por esta razón, en la materia de régimen local, y, más específicamente en lo relativo al sistema de competencias municipales, a los dos conceptos ya introducidos de “legislación básica” y “autonomía municipal” sería esencial incorporar el de “reserva de estatuto”, dado que, pese a una primera apariencia, la presente reforma incide directamente en la estructura territorial del Estado a nivel autonómico y no sólo municipal.

Veamos el porqué de tal afirmación.

Tras una lectura sosegada de los nuevos artículos 25, 26 y 27 se puede apreciar, ciertamente, una reordenación de las competencias municipales e, incluso, de los servicios que ellos puedan eventualmente prestar.

En este sentido, podemos decir que la nueva ley pretende romper con ese mal endémico que para la administración municipal constituía la dicotomía “competencia vs prestación del servicio”, clásica fuente de conflictos entre los niveles autonómico y estatal con la administración municipal. Situación generada, en buena medida, por la inherente cercanía con el ciudadano de las entidades locales, lo que compelia a los Ayuntamientos a la prestación de servicios en los que tenían una competencia poco más que transversal en base al principio de garantía institucional, con el consiguiente problema financiero que tal situación generaba y en buena medida aún genera[39].

Dicho lo cual, para operar tal reordenación la nueva ley no repara en materializar una “mutación constitucional” de competencias, bien sea sobre cuestiones establecidas de forma directa en el propio texto constitucional, bien sobre la anteriormente comentada regulación derivada de ella y establecida en normas estatutarias.

Paradigmático de esta situación, insistimos, es la nueva regulación de los servicios sociales.

Si en la vieja ley 7/1985, de 2 de abril, el artículo 25, tras la obligada referencia a los términos de la legislación del Estado y de las CCAA en las respectivas materias, afirmaba que los Ayuntamientos ejercerían en todo caso competencias en las materias que allí se enumeraba, entre las que estaba la “Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”, hoy, la nueva Ley

27/2013, de 27 de diciembre, limita esta participación a la “Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”.

Tal modificación no pasaría de ser un matiz –importante, pero matiz- introducido en una legislación básica, si partiéramos de la base de que tal norma goza de la consideración de norma de mínimos en los términos antes expuestos. El conflicto jurídico, al menos en un plano teórico, se puede plantear cuando en la nueva regulación se incorpora la disposición transitoria segunda, estableciendo una fecha tope para la asunción de las competencias, así como la “cobertura inmediata de dicha prestación” por parte de las Comunidades Autónomas, de tal modo que el nuevo texto prosigue con la dicotomía “competencia”- “prestación” pero ahora atribuye ambas a las Comunidades Autónomas.[\[40\]](#)

La pregunta, por tanto, es obvia: ¿Puede la Ley de Bases que regula el ámbito municipal atribuir competencias a las Comunidades Autónomas?; es más, si la materia ya era competencia propia (o exclusiva según las distintas terminologías) de la Comunidad Autónoma en virtud del respectivo Estatuto de Autonomía, ¿puede una legislación básica como la analizada alterar, cuando no contradecir, tal disposición?. Ambas cuestiones deben ser resueltas –insistimos- teniendo presente que el Estado, en la materia de servicios sociales, no cuenta con competencia para legislar con carácter básico.

Esta situación ha sido, no obstante, analizada –al menos incidentalmente-, en el dictamen emitido por el Consejo de Estado al Proyecto de Ley; nos referimos al Dictamen CE 567/2013. Así, en las observaciones realizadas respecto de las entonces proyectadas Disposiciones transitorias octava y undécima, el Consejo de Estado llega a afirmar que “si ese ámbito se amplía o disminuye como consecuencia de una modificación como la que pretende operar el anteproyecto sometido a consulta, serán las Comunidades Autónomas las que, en su caso, deban ajustar su esquema competencial de atribución de competencias a los Municipios a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal. Afirmar lo contrario llevaría a sostener que, promulgados los Estatutos de Autonomía, o aprobadas en ejercicio de las competencias autonómicas que estos establecen las correspondientes normas de delimitación de competencias, el marco competencial resultante de tal operación de concreción devendría indisponible para el legislador estatal, que no podría en ningún caso alterar el alcance dado a la autonomía local”.

Tal afirmación puede incurrir en cierta contradicción interna del dictamen, dado que escasos párrafos antes afirmaba que “cabe recordar nuevamente que, según ha declarado de forma reiterada el Tribunal Constitucional, es el legislador estatal el que, al dictar las bases del régimen local, debe definir con carácter básico los mínimos competenciales que en cada momento dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, quedando remitida la concreción última de las competencias locales al legislador sectorial, ya sea estatal, ya sea autonómico. Y en esa operación de concreción que queda deferida al legislador competente por razón de la materia, este debe en todo caso respetar los criterios generales contenido en la LBRL y, en particular, los establecidos en su artículo 25 STC 159/2001”.

Es decir, por un lado se apunta que la legislación básica es una normación de mínimos, que debe ser desarrollada por el legislador competente y, a continuación, afirma categóricamente la posibilidad de que por esta misma norma se “muevan” los marcos constitucionales de competencias

establecidos en los correspondiente Estatutos de Autonomía o legislación material de ellos derivados.

Esta aseveración del Consejo de Estado puede ser discutible en materias en las que el Estado tenga título propio para legislar, en cuyo caso, una norma de carácter básico podría amalgamar varias materias y, con carácter transversal, incidir en ellas al mismo tiempo. Así, por ejemplo, en materia de Sanidad, en la que el Estado tiene competencias para establecer las bases y la coordinación general de la misma (art. 149.1.16 CE^[41]), la duda sobre si la nueva regulación básica local puede establecer un tope de participación de las entidades locales en esa materia es menor, por cuanto el Estado participa en ese nuevo diseño desde distintos aspectos confluyentes.

Independientemente de la duda, siempre presente, sobre el respeto a la autonomía municipal y si una limitación excesiva de las competencias municipales afecta o no a ese concepto, -aspecto que no es materia de este artículo- lo cierto es que la legitimidad del Estado para regular tal ámbito es, sin duda, mayor que el que tiene en materias en las que sólo cuenta con títulos genéricos o transversales, como puede ser los servicios sociales, o el mismo urbanismo.

Semeja obviar el Consejo de Estado que el eventual problema al que hace referencia en la primera de las transcripciones, la congelación del marco y una eventual imposibilidad de las Cortes Generales para disponer del mismo, tiene en el sistema constitucional español derivado del texto del 78 una solución perfectamente actuable, como es la regulada en el artículo 150.3 CE: “El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”.

La figura de las leyes de armonización, a nuestro entender, respondería, precisamente, a esa necesidad^[42] y a un esquema de realidades como el presente, claramente necesitado de medidas valientes que modernicen el país.

Emplear una ley de bases para operar una armonización competencial en materias en las que el Estado no parece disponer de competencia alguna no supondría una forma adecuada para alcanzar el fin, por muy encomiable que ésta sea. Retomando el comienzo de este apartado, las cosas son lo que son y no lo que decimos que sean; en este sentido la norma de mínimos que está llamada a ser una ley de bases se ha tornado en este momento en una norma claramente de máximos, de armonización, produciendo una mutación ya no sólo en su fin, sino su naturaleza misma.

No obstante, resulta llamativo que la redacción del nuevo artículo 25, en lo relativo a servicios sociales, no es incorrecta desde este prisma. Antes bien, su contenido puede ser perfectamente encajado en esa naturaleza de norma de mínimos. Ciertamente que los párrafos segundo, tercero y cuarto imponen ciertas limitaciones a los legisladores sectoriales, pero parece lógico y, desde luego, constitucionalmente válido en base al nuevo artículo 135 CE.

Es, precisa y únicamente, la Disposición Transitoria segunda la que podría no resultar, fácilmente explicable. En este sentido podemos afirmar que la alteración práctica que el contenido de esta Disposición genera, puede operar una verdadera “mutación constitucional”, dado que impone una interpretación notablemente diferente del contenido de la norma en la que se incorpora, generando que esta sólo pueda ser entendida como una norma distribuidora de competencias entre el nivel local y autonómico, determinando, por tanto los máximos competenciales a los que los entes locales están llamados. Sin duda, una novedad en nuestro sistema. El tiempo y los eventuales conflictos que se sometan al Tribunal Constitucional dirán si es o no admisible tal planteamiento.

Es claro que, por definición y desde la más pura técnica normativa, las disposiciones transitorias establecen el marco temporal que media entre el nuevo régimen establecido en el cuerpo de la norma y la situación al momento de su aprobación, para actuar a modo de puente. Tal finalidad no parece cumplirse en este caso, dado que el nuevo artículo 25 no establece que la competencia ni la prestación del servicio sea obligatoriamente de las Comunidades Autónomas (en buena lógica) sino que tal afirmación se descuelga y aparece sin preaviso en la misma Disposición Transitoria Segunda. En este sentido, y a mayor abundamiento de lo ya afirmado, tal técnica normativa vendría a resultar novedosa.

Si lo que se pretende es efectivamente atribuir esta competencia/obligación prestacional a las Comunidades Autónomas, a pesar de lo comentado con carácter substantivo, el lugar formalmente apropiado para ello en la norma sería, a nuestro entender, el cuerpo articulado y no en las disposiciones transitorias, dado el carácter material de su contenido.

Expuesta en estos términos la cuestión, cabe dejar apuntado un doble supuesto a valorar: por un lado la duda de si una determinación competencial tan cerrada, por lo concreto de la misma, es en sí misma agotadora de la materia y por lo tanto excesiva para una ley de bases dictada al amparo del artículo 149.1.18. Esto es, si la autonomía municipal, de obligatoria garantía siempre por la legislación básica y desarrollo suficiente por la legislación autonómica en la materia, se ha visto en este caso excesivamente reducida.

Y, por otro, la duda de si esa suerte de mutación constitucional de competencias se ha producido por medio de la D^o Transitoria 2^a al obligar a las CCAA a prestar determinados servicios, con independencia de lo regulado en sus Estatutos de Autonomía, Legislación material sobre régimen local o, incluso, sobre la materia concreta de servicios sociales.

Es justo reconocer que esta situación no es nueva. La última oleada de reformas estatutarias -se puede argumentar- operó ya una cierta mutación constitucional en este campo, si bien en sentido contrario.

Frente al carácter bifronte del régimen local establecido en la premisa “bases más desarrollo” en paralelo a la atribución competencial que en cada materia pudiera haber realizado cada Ente habilitado por el sistema constitucional (Legislación sectorial del Estado o de la CCAA), los nuevos estatutos de autonomía diseñaron un sistema donde la legislación estatal básica en régimen local pudiera ser desplazada por los propios Estatutos, entendiendo así que los grandes principios sobre la materia pudieran residenciarse en ellos en vez de en la norma básica estatal.

Si en aquel momento la cuestión estribaba en si un Estatuto podía operar ese desplazamiento en la regulación de aspectos nucleares del conocido como régimen local, hoy la cuestión se plantea en el alcance competencial de las entidades locales dado por la ley básica en relación con la normativa sectorial emanada del sujeto competente (es decir, la posibilidad de establecer un tope competencial). Y, sobre todo, si una ley básica local puede imponer el ejercicio prestacional a una CCAA en una materia en la que el Estado, no tiene competencia[43].

Así pues, aun reconociendo mutaciones anteriores, es justo valorar que el problema al que nos enfrentamos es absolutamente genuino y novedoso.

No es pretensión de este artículo dar una respuesta cierta a tales cuestiones, más allá de lo ya apuntado. La valoración emitida debe considerarse como una más de las que se realicen para el fomento del debate estrictamente técnico-jurídico, siendo así que, de convertirse las actuales dudas en eventuales y futuros recursos en materia constitucional, sólo el Tribunal Constitucional podrá, efectivamente, dar cumplida respuesta.

La duda jurídica analizada en el presente apartado, más allá de la cuestión constitucional, tiene clara incidencia práctica-administrativa en la gestión diaria por los Ayuntamientos y Diputaciones de las cuestiones en materia de servicios sociales.

Como se ha comentado, la materia es, sin duda, sensible, tanto por su naturaleza de prestación básica en el modelo de Estado como por su importancia económica algo que, muy probablemente genere una presión añadida a la hora de analizar cuestiones de carácter técnico como las presentes.

Es precisamente este juego de las consideraciones jurídicas con la incidencia social el que provoca que cualquier modificación del marco normativo – “constitucional”, legal o reglamentario- esté permanentemente sujeto a debate y conflictos contencioso-administrativos.

Para la redacción del apartado se ha tenido muy en cuenta, por su carácter ejemplificador y transversal, así como por la riqueza jurídica del asunto, el sistema normativo gallego en la materia. Este se encuentra a día de hoy sub iudice, al estar impugnado un Decreto Autonómico 99/2012, de 16 de marzo, por el que se regulan los servicios sociales comunitarios y su financiación ante el Tribunal Superior de Xustiza de Galicia con base en eventuales conflictos con su norma de cabecera: La Ley de Servicios Sociales de Galicia[44] que emana de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma ex artículo 27.1.23.

En el citado asunto se entremezclan, como es habitual en el mundo jurídico, cuestiones de los tres niveles principales niveles normativos: el constitucional, el legal y el reglamentario. Sin duda que, en este marco, la irrupción de la LRSAL abrirá nuevos debates jurídicos en la materia.

NOTA DE LOS AUTORES

Para finalizar, los autores, mediante el presente artículo, han pretendido abrir una línea de debate técnico y sincero bajo la firme convicción de que la existencia de los mismos así como la profundidad que en ellos se pueda alcanzar es un valor que repercutirá en el conjunto de la sociedad.

Bajo la creencia de que el camino emprendido no tiene parada, todo debate, argumento o consideración técnica es valorable y discutible. Sólo del contraste y el estudio saldrá la modernización necesaria y esperable para cualquier persona que crea en lo público como garante de la igualdad de todos los que conformamos este Estado.

Desde este prisma, el presente artículo, no pretende ser más que un inicio de debate, el primero de muchos que se esperan.

BIBLIOGRAFÍA

ARENILLA Sáez, M. (Santamaría Pastor, J.A. coord.). "El nuevo sistema de competencias locales". La reforma de 2013 del régimen local español. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014. 485 págs. ISBN 978-84-939146-5-3.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. BOE» núm. 311, de 29/12/19. Cortes Generales. [BOE-A-1978-31229](#)

Council of European Municipalities and Regions. Balancing democracy, identity an efficiency. Changes in local and regional structures in Europe. Brussels. 2008. 96 p

Documentación Administrativa núm. 218-219. Abril-Septiembre de 1989. Páginas 15-65

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. BOE» núm. 284, de 27 de noviembre de 2003, páginas 42079 a 42126 (48 págs.). BOE-A-2003-21614

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. BOE» núm. 298, de 13 de diciembre de 2001, páginas 46819 a 46825 (7 págs). BOE-A-2001-23523

Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. «BOE» núm. 299, de 14/12/2001 [BOE-A-2001-23632](#)

Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. «BOE» núm. 126, de 27 de mayo de 2006, páginas 19939 a 19944 (6 págs). BOE-A-2006-9289

Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. BOE» núm. 126, de 27 de mayo de 2006, páginas 19957 a 19964 (8 págs.). BOE-A-2006-9293

Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 2007, páginas 53953 a 53961 (9 págs). BOE-A-2007-22528

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. «BOE» núm. 103, de 30/04/2012. [BOE-A-2012-5730](#)

Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del. Estado para el año 2013. «BOE» núm. 312, 28/12/12. BOE-A-2012-15651

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. BOE núm. 312, 30/12/2013. BOE-A-2013-13756

Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. BOE núm. 305, 21/12/2013. BOE-A-2013-13425

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. BOE núm. 55, 5/03/2011. BOE-A-2011-4117

Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. BOE» núm. 101, de 28 de abril de 1981, páginas 8997 a 9003 (7 págs.). BOE-A-1981-9564

“La eficacia, principio de actuación de la Administración. En eficacia y Administración”. Tres estudios. Madrid 1995. Páginas 89-136.

MUÑOZ, S. Informe sobre España. Repensar el Estado. Crítica, Madrid. 2012.

PAREJO Alfonso, L. J. [Las relaciones interadministrativas en el régimen local. Organización territorial del Estado \(administración local\): \[Jornadas de Estudio\]](#), Vol. 1, 1985, págs. 153-201. ISBN 84-7196-535-6.

PAREJO Alfonso, L. J. [La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública](#) (Ejemplar dedicado a: Administración y Constitución: El principio de eficacia). [Documentación administrativa](#), N° 218-219. 1989, págs. 15-66. ISSN 0012-4494.

PAREJO Alfonso, L. J. (Muñoz Machado, S. coord.). [La autonomía local en la Constitución. Tratado de derecho municipal](#). Vol. 1, 2003, págs. 25-156. ISBN 84-470-1967-5.

PAREJO Alfonso, L. J. [La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública](#) (Ejemplar dedicado a: Administración y Constitución: El principio de eficacia). [Documentación administrativa](#), N° 218-219. 1989, págs. 15-66. ISSN 0012 4494.

PEÑA Velasco, Gaspar. Deuda pública y ley de presupuestos / Gaspar de la Peña Velasco., en Las Cortes Generales / [organizadas por la] Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. -- Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, D.L. 1987. -- Vol. III (p. 1907-1933).

PORTILLO Navarro, M.J. "La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de sus indicadores de gasto 1992-2008". Especial referencia al indicador de rigidez del gasto corriente. Presupuesto y Gasto Público. ISSN 2010-5977, nº57-4/2009 (2010). Pág. 117-134.

RIVERO, R. "Nuevos enfoques en el sistema competencial local". Revista de estudios locales. Cunal. Núm. Extra 152, 2012 (Ejemplar dedicado a: El municipio español en el bicentenario de su configuración constitucional: reformas estructurales y lucha contra la crisis), pp. 8-21.

ROMERA Jiménez, O; RODRÍGUEZ Márquez, J. Un estudio sobre gasto impropio en la Administración Local española. Ponencia presentada en el XXI Encuentro de Economía Pública. Retos de política fiscal para los países del Sur de Europa. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Girona, 30 y 31 de enero de 2014.

ROMERA Jiménez, O. 2013. Insuficiencias de mercado, intervención pública y resultados: un enfoque sobre el gasto impropio en la Administración Local española. Dirigida por Ángel A. Algarra Paredes. Tesis doctoral inédita. Universidad CEU San Pablo. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 2013

SANTAMARÍA Pastor, J.A. "La naturaleza jurídica del Estado autonómico", en Rodríguez-Arana Muñoz, J y García Mexía, P. (coord.). Curso de derecho público de las comunidades autónomas, 2003. Págs. 135-143.

[1] El concepto Estado se emplea de forma anfibológica.

[2]Art. 1: 1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

[3]Art. 2: La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

[4]Artículos 137 a 158.

[5] El concepto de bloque de constitucional fue acuñado por el TC y es de manejo habitual en cuestiones constitucionales en numerosas sentencias. A título de ejemplo STC. 48/2004 de 25 marzo.

[6] COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS. Balancing democracy, identity and efficiency. Changes in local and regional structures in Europe. Brussels. 2008. 96 p

[7] PAREJO Alfonso, L. J. [Las relaciones interadministrativas en el régimen local. Organización territorial del Estado \(administración local\): \[Jornadas de Estudio\]](#), Vol. 1, 1985, págs. 153-201. ISBN 84-7196-535-6. PAREJO Alfonso, L. J. [La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública](#) (Ejemplar dedicado a: Administración y Constitución: El principio de eficacia). [Documentación administrativa, Nº 218-219. 1989](#), págs. 15-66. ISSN 0012-4494. PAREJO Alfonso, L. J. (Muñoz Machado, S. coord.). [La autonomía local en la Constitución. Tratado de derecho municipal](#). Vol. 1, 2003, págs. 25-156. ISBN 84-470-1967-5.

[8] Artículo 128.2. Constitución Española: “Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante Ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

[9] La Exposición de Motivos de la Ley 47/2003, 26 de noviembre, General Presupuestaria señala sobre este punto que “ (...) se establecen a su vez en dicho capítulo las modalidades, que son la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría Pública, los principios de actuación y los deberes y facultades del personal controlador, regulándose por último los informes generales de control a remitir al Consejo de Ministros, y las especialidades normativas de control de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social (...)”.

[10] Documentación Administrativa núm. 218-219. Abril-Septiembre de 1989. Páginas 15-65; y en “La eficacia, principio de actuación de la Administración. En eficacia y Administración. Tres estudios. Madrid 1995. Páginas 89-136.

[11] PAREJO Alfonso, L. J. [La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública](#) (Ejemplar dedicado a: Administración y Constitución: El principio de eficacia). [Documentación administrativa, Nº 218-219. 1989](#), págs. 15-66. ISSN 0012 4494.

[12] CE: artículos 9.2; 24.1; 31.2; 48; 51; 103.1; 129.1.; 138.1.

[13] Ley 18/2001, de 12 de noviembre, de estabilidad presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre según el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en junio de 1997.

[14] PEÑA Velasco, Gaspar. Deuda pública y ley de presupuestos / Gaspar de la Peña Velasco., en Las Cortes Generales / [organizadas por la] Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. -- Madrid : Instituto de Estudios Fiscales, D.L. 1987. -- Vol. III (p. 1907-1933).

[15] Las leyes 18/2001, de 12 de noviembre y la LO 5/2001, de 13 de diciembre fueron modificadas sustancialmente por la LO 3/2006 y por la Ley 15/2006 lo que generó un nuevo Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por RDL 2/2007, de 28 de diciembre.

[16] En el apartado 4 del artículo 135 se citan una serie de excepciones al principio general marcado en el mismo para los casos de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y que puedan dañar la sostenibilidad financiera.

[17] La novedad que introduce el artículo 135 consiste en vincular el volumen total de deuda pública de todas las Administraciones Públicas a un valor de referencia que incorpora el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que lo fija en un 60% del PIB.

[18] Capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y no superación del plazo máximo del periodo medio de pago a proveedores

[19] Ver epígrafe anterior: “La eficiencia económica en la Administración”

[20] ROMERA Jiménez, O. Un estudio sobre gasto impropio en la Administración Local española. Ponencia presentada en el XXI Encuentro de Economía Pública. Retos de política fiscal para los países del Sur de Europa. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Girona, 30 y 31 de enero de 2014.

[21] PORTILLO Navarro, M.J. “La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de sus indicadores de gasto 1992-2008”. Especial referencia al indicador de rigidez del gasto corriente. Presupuesto y Gasto Público. ISSN 2010-5977, nº57-4/2009 (2010). Pág. 117-134.

[22] Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Artículo 18.4”... cuando el periodo medio de pago a proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización del plan de tesorería de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.6, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas formulará una alerta indicándose el importe que deberá dedicar mensualmente al pago a proveedores y las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que deberá adoptar de forma que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores. La Comunidad Autónoma deberá incluir todo ello en su plan de tesorería en el mes siguiente a dicha comunicación de alerta. Una vez que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas realice la comunicación de alerta a la que se refiere el párrafo anterior, sus efectos se mantendrán hasta que la Comunidad Autónoma cumpla el máximo de pago previsto en la normativa de morosidad.

[23] 1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.

2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.

[24] 1. Si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la Entidad Local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se pueda establecer mediante la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere el apartado 3 de este artículo. Para la aplicación de esta cláusula no será precisa la autorización previa a la que hace referencia la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

2. Los acuerdos de delegación de competencias y convenios de colaboración que, a la entrada en vigor de la presente norma, hayan sido objeto de prórroga, expresa o tácita, por tiempo determinado, sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluyan en los mismos la cláusula de garantía a la que hace referencia el apartado anterior. Esta norma será de aplicación a aquellos acuerdos que se puedan prorrogar, expresa o tácitamente, por vez primera con posterioridad a la citada entrada en vigor.

3. El procedimiento para la aplicación de las retenciones mencionadas en el apartado 1 anterior y la correspondiente puesta a disposición a favor de las Entidades Locales de los fondos retenidos a las Comunidades Autónomas se regulará mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

[25] Disposición transitoria primera. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud.

5. En los términos previstos en el apartado 1, y de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, cada año que transcurra, dentro del período de cinco años anteriormente mencionado, sin que las Comunidades Autónomas hayan asumido el desarrollo del veinte por cien de los servicios previsto en esta disposición o, en su caso, hayan acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio, Diputación Provincial o entidad equivalente con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.

[26] Disposición transitoria segunda. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales.

5. Si en la fecha citada en el apartado 1 de esta disposición, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.

[27] Disposición final tercera. Modificación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

«1. En el supuesto de que las Entidades Locales incumplan la obligación de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas toda la información relativa a la liquidación de sus respectivos 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 el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, 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, y hasta que se produzca la regularización de la citada remisión, así como la de las liquidaciones de los ejercicios a los que resulta de aplicación la presente norma, 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.

Asimismo, en el supuesto de que las Entidades Locales incumplan la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la información a la que se refiere el artículo 212.5 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se podrá retener 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, y hasta que se considere cumplida tal obligación de remisión. Para que la anterior retención, o suspensión de la misma, se pueda practicar será necesaria una comunicación del Tribunal de Cuentas a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

A estos efectos, será objeto de retención la cuantía resultante, una vez practicados, en su caso, los reintegros y las devoluciones de los anticipos regulados en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, así como las retenciones a las que se refiere la disposición adicional cuarta del mencionado texto refundido.»

[28] Pueden sistematizarse en cuatro: a) vulneración de la configuración constitucional de la autonomía local; b) el desapoderamiento competencial respecto a la nueva redacción de los artículos 25 y 26.2 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL); c) la inclusión de mecanismos de tutela y controles de oportunidad con vulneración de la garantía constitucional en los artículos 7.4, 26.2, 36, 57.3, 85.2, 92 bis, 116 bis, 116 ter de la LBRL y los artículos 213 y 218 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TR-LHL), ; y d) sobre la vulneración del principio democrático en relación a la aprobación por la Junta de Gobierno del presupuesto prorrogado.

[29] Dentro del nuevo marco que promueve la redacción del artículo 135 de la Constitución Española en términos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Además, frente a la presunta vulneración, la acción del Estado respecto a la defensa de la autonomía local queda contemplada en reiteradas Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC), entre otras: STC 4/1981; STC 32/1981; STC 213/1988; STC 259/1988; STC 27/1987; STC 99/1987; STC 134/2011; STC 157/2011.

[30] Es en el desarrollo de la nueva redacción del artículo 135 que se realiza en la posterior LO 2/2012, de 27 de abril, donde se establece la vinculación directa al principio de estabilidad presupuestaria. Los límites de déficit estructural y del volumen de deuda pública referenciados a un porcentaje del PIB y su anclaje efectivo en los principios de responsabilidad y lealtad institucional, sostenibilidad financiera y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Todo lo anterior, dentro de un periodo transitorio de aplicación a partir de 2020 y del marco interpretativo que realice el Tribunal Constitucional ante eventuales recursos que puedan presentarse.

[31] Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:[...] 20ª
Asistencia social

[32] Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia: Artículo 27

En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: [...]23. Asistencia social

[33] 3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia

financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública».

[34]Modificado por art. Único de Reforma de 27 de septiembre 2011

[35]Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas

[36] El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...]27ª Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

[37]El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

[38]En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

[39]Romera Jiménez, O. 2013. Insuficiencias de mercado, intervención pública y resultados: un enfoque sobre el gasto impropio en la Administración Local española. Dirigida por Ángel A. Algarra Paredes. Tesis doctoral inédita. Universidad CEU San Pablo. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 2013.

[40]Disposición Transitoria segunda. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales

1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

2. En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación.

3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/ 1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

5. Si en la fecha citada en el apartado 1 de esta disposición, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.

[41]El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:[...] 16ª Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

[42]vistas desde un punto de vista estrictamente jurídico y sin entrar en valoraciones políticas

[43]Se recomienda la lectura de las notas a pie de página 28 y 29.

[44]Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia