

CAPÍTULO X

Las relaciones económico-financieras

Manuel Medina Guerrero

Catedrático de Derecho Constitucional.

Universidad de Sevilla

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La estrecha relación entre la LRSAL y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. 3. Hacia un control presupuestario más riguroso: el criterio del “coste efectivo de los servicios” como eje articulador de la reforma del orden competencial. 4. El endurecimiento de las medidas correctivas establecidas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). 4.1. El nuevo contenido de los planes económico-financieros de las entidades locales. 4.2. La participación de las diputaciones en el procedimiento para asegurar la disciplina fiscal de los ayuntamientos. 5. La facilitación de la toma de decisiones determinantes para la observancia de la disciplina fiscal. 6. La regulación del “principio de conexión” en la LRSAL. 6.1. La consagración del principio de conexión en el ámbito de las competencias propias municipales. 6.2. La configuración de la delegación competencial en tiempos de disciplina fiscal. 6.2.1. *La acomodación de los convenios existentes a las nuevas exigencias de la LRSAL.* 6.2.2. *La cláusula de garantía de la suficiencia financiera local en el desempeño de competencias delegadas.* 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

1. Introducción

El alcance y sentido últimos de la LRSAL solo pueden percibirse cabalmente si se la valora a la luz del difícil contexto económico-financiero que atravesaron España y otros países de la Unión Europea en la etapa inmediatamente precedente a su aprobación. Esta circunstancia se aprecia transversalmente en la totalidad de la ley, pero este trabajo se ciñe exclusivamente a aquellos aspectos de la misma que regulan directamente o inciden de plano en

las relaciones financieras entre las diversas entidades locales o entre estas y otros niveles de gobierno.

La crisis de deuda soberana —que golpeó con especial dureza a diversos países de la zona euro— en algunos casos terminó por afectar directamente a la propia configuración del régimen de los Gobiernos locales. La necesidad de restaurar la disciplina fiscal abiertamente quebrantada en muchos países con motivo de la crisis condujo a una sucesión de reformas normativas, que, impulsadas en última instancia desde Bruselas, se extendería en algunos supuestos a las de rango constitucional¹. Tales reformas se incardinaron a la consecución de un primer y esencial objetivo: proporcionar una mayor capacidad de decisión y control a los niveles de gobierno superiores a fin de asegurar la consolidación fiscal en todas las líneas de las Administraciones públicas. La incorporación a los textos constitucionales del principio de equilibrio presupuestario o de estabilidad presupuestaria y la normativa dictada en su desarrollo (Alemania, España, Italia), o sencillamente las medidas adoptadas en el ámbito de la legislación ordinaria con este específico objetivo en aquellos países en los que se entendió que no era precisa la reforma constitucional, se tradujeron en la práctica en la “recentralización” de los sistemas de autonomías territoriales.

De hecho, la reforma del nivel local de gobierno llegaría a ser lisa y llanamente inevitable allá donde la intensidad de la crisis de deuda soberana haría imprescindible el rescate, con la consiguiente imposición de la “estricta condicionalidad” que suele rodear a estos programas de ayuda. La drástica supresión de, prácticamente, las dos terceras partes de los municipios exigida a Grecia tras su rescate (plan Kallikratis) lo pone claramente de manifiesto.

En nuestro caso no se llegaría tan lejos, pero a nadie se le oculta que las exigencias de la estabilidad presupuestaria marcarían e, incluso, “prefigurarían” la reforma del régimen local acometida en la LRSAL: el Reino de España estaba sujeto a procedimiento de déficit excesivo desde el mes de abril de 2009, cuando el Consejo adoptó una Recomendación en la que exigía la corrección del déficit en 2012; plazo que, en diciembre de 2009, sería prorrogado al año 2013 a la vista de la estimación de la Comisión de que España superaría en cinco puntos porcentuales (11,2 % PIB) lo estimado inicialmente. Y en el mes de julio de 2012, una nueva Recomendación del Consejo concedió un año suplementario a España para situar su déficit por debajo

1. Nótese que en el año 2010 la Unión Europea aprobó el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, dotado con 750 000 millones de euros, cuyo objeto era solventar la situación de aquellos países que parecían abocados a la suspensión de pagos, exigiendo a cambio garantías de que incorporarían en sus ordenamientos la regla de oro de la estabilidad presupuestaria.

del nivel de referencia exigido en la UE (3 % PIB); más concretamente, fijó un déficit del 6,3 % PIB para 2012, del 4,5 % para 2013 y del 2,8 % para 2014².

Y la forma en que se materializaría en España el reparto interno del déficit autorizado entre los diversos niveles de gobierno puso de manifiesto la intensidad del ajuste que recaería sobre la Administración local: del 6,3 % de déficit permitido, en 2013, al total de las Administraciones públicas, correspondió el 3,7 % a la Administración central, el 1,4 % a la Seguridad Social, y el 1,2 % a las comunidades autónomas, teniendo déficit cero los entes locales. Para el año 2014, del 5,8 % del PIB de déficit permitido al total de las Administraciones públicas, correspondió el 3,7 % a la Administración central, el 1,1 % a la Seguridad Social, y el 1 % a las comunidades autónomas, teniendo déficit cero los entes locales. Y para los siguientes años se mantuvo un estricto equilibrio presupuestario para el nivel local de gobierno, reservándose el Estado el mayor porcentaje de déficit³.

Como decía líneas arriba, la Unión Europea anudó al rescate financiero garantías jurídicas de que los Estados iban a atenerse en el futuro a la disciplina fiscal. Ello explica la celeridad con que se tramitó y aprobó en el año 2011 la reforma del artículo 153 de la Constitución. Reforma que vendría a recordar específicamente los límites de déficit y deuda establecidos en el marco de la Unión Europea, y reservaba al legislador orgánico la facultad de desarrollar normativamente las previsiones constitucionales. Y, sin excesiva dilación, se aprobaría la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), uno de cuyos primordiales cometidos —o, incluso, el principal— era atribuir al Estado (y, parcialmente, a las comunidades autónomas en relación con sus entidades locales) instrumentos suficientes para garantizar que la disciplina fiscal se cumpliera en todos los niveles de gobierno.

2. La estrecha relación entre la LRSAL y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Este es el escenario en el que se fraguó la LRSAL. A diferencia de las proyectadas reformas del régimen local iniciadas en los años precedentes, que se

2. Finalmente, en el mes de mayo de 2013, las instituciones europeas acordaron que España contase con dos años más (hasta 2016) para situar su déficit por debajo del umbral de referencia requerido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

3. En efecto, el 4,2 % del PIB de déficit autorizado a España por la Unión Europea para el año 2015 se distribuyó del siguiente modo: 2,9 % para la Administración central, 0,6 % para la Seguridad Social, y el 0,7 % para las comunidades autónomas. Y el reparto del déficit del 2,8 % del PIB previsto para el ejercicio 2016 arroja los siguientes resultados: 2,1 % para la Administración central, 0,5 % para la Seguridad Social, y el restante 0,2 % para las comunidades autónomas.

pergeñaron con el objetivo de conformar una nueva articulación y acomodo del nivel local de gobierno en el conjunto del Estado autonómico, ahora —si se me permite la expresión— es una causa exógena a la configuración del modelo de Estado la que impulsa el proceso reformador. Pero el legislador no pretendió, en absoluto, silenciar el verdadero origen de la reforma:

“La reforma del artículo 135 de la Constitución española —comienza así el preámbulo de la LRSAL—, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero. [...]

Así —insistiría más adelante el preámbulo—, la política presupuestaria de todos los poderes públicos, incluidos los locales, deberá adecuarse a los principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dictada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución”.

La relación de la LRSAL con la preservación de la disciplina fiscal era tan evidente, que el Tribunal Constitucional ya la explicitaría en la primera ocasión que tuvo para hacerlo, a saber, la STC 41/2016 (FJ 2).

Esta es, pues, la principal razón de ser de la reforma normativa acometida en la LRSAL: facilitar el cumplimiento de los compromisos adquiridos ante Bruselas para restituir la disciplina fiscal (Wollmann, 2015: 103-104). Bajo este prisma, en buena medida la LRSAL no es en puridad sino hijuela de la LOEPSF. De hecho, como veremos acto seguido, viene a apuntalar la sujeción de los municipios a las reglas de disciplina fiscal impuestas en la LOEPSF, y persigue, pues, garantizar su observancia en la práctica. Todo ello a fin de no apartarse del inesquivable objetivo de avanzar en la consolidación fiscal de los Gobiernos locales. Y a la vista de la escasa eficacia de operar en la vertiente de los ingresos dado su hundimiento con ocasión de la crisis, se consideró que era fundamentalmente mediante la reducción del gasto como se podía asegurar que el nivel local cumpliera con sus límites de déficit presupuestario y de endeudamiento, asegurándose así su sostenibilidad financiera. En consecuencia, el compromiso asumido

inicialmente por España frente a Bruselas en el *Programa de Estabilidad 2012-2015* cifraba en 3500 millones de euros el potencial de ahorro a obtener en 2013 por las reformas normativas previstas en materia de Administración local (señaladamente por la supresión de las “competencias impropias”). Cuantía que se elevó a 8000 millones de euros de ahorro, según la versión del *Programa Nacional de Reformas* fechada el 26 de abril de 2013.

¿Sobre qué líneas maestras se pretendía articular la comprometida reducción estructural del gasto local? Con carácter general, tal y como se pondría de manifiesto en las prácticas reformistas seguidas en otros países, dos son las fórmulas más contundentes y directas para conseguir dicho objetivo: o bien se opera en el número de las entidades locales, atajando una pretendidamente excesiva fragmentación del mapa municipal, o bien se actúa en las necesidades de gasto locales, recortando el nivel de los servicios que han de prestar a sus vecinos. Pues bien, sobre ambos planos se proyecta la LRSAL, aunque con un alcance y un énfasis muy diferentes. Además, incorpora otras decisiones directamente incardinadas a la contención del gasto local, como las referentes a la racionalización de los entes públicos instrumentales o a la retribución y dedicación de los cargos y del personal al servicio de la Administración local. En resumidas cuentas, del conjunto de medidas que podrían adoptarse con base en la LRSAL, el Gobierno central esperaba alcanzar, durante el periodo 2014/2019, una reducción del gasto ligeramente superior a los ocho mil millones de euros, según los datos obrantes en el *Plan Presupuestario para 2014 de las Administraciones Públicas*, que el Ejecutivo envió a las instituciones europeas el mes de octubre de 2013, cumpliendo así con la obligación derivada del *Two-Pack*⁴.

En suma, la LRSAL conllevó una sustancial innovación en el esquema de las relaciones económico-financieras de las entidades locales entre sí (diputaciones/ayuntamientos) y con los restantes niveles de gobierno. Renovación que se llevó a efecto reformando —claro está— la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, pero que se extendió asimismo a la modificación del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (artículos 193 bis, 213 y 218, y disposición adicional decimoquinta) y de algún precepto de la Ley de Economía Sostenible (artículo 36.1). En las siguientes páginas, sin embargo, nos tendremos que circunscribir a aquellos aspectos más relevantes que aportó la LRSAL en este ámbito económico-financiero.

4. Sobre el impacto de la LRSAL en la evolución del gasto de las entidades locales hasta el año 2016, consúltese Echániz Sans (2019).

3. Hacia un control presupuestario más riguroso: el criterio del “coste efectivo de los servicios” como eje articulador de la reforma del orden competencial

A la vista de las dificultades políticas que cabía esperar en punto a una reducción significativa del mapa municipal, se apostó desde el principio por potenciar las funciones y atribuciones provinciales, especialmente frente a los municipios de menor población (Velasco Caballero, 2017: 30).

Así es; ya en los diversos borradores de anteproyecto de la LRSAL la profunda revisión del sistema de servicios obligatorios municipales se configuraba como la línea prioritaria para reducir el nivel de gasto de los Gobiernos locales. Se trataba, por lo demás, de una reforma tan contundente la pergeñada en fase de anteproyecto que, desde el primer momento, recibió numerosos reproches tanto en lo relativo a las dificultades prácticas que conllevaría su aplicación efectiva como en lo concerniente a su adecuación a la Constitución.

Especialmente problemática resultaba la previsión de que las diputaciones provinciales (o las instituciones autonómicas en las comunidades autónomas uniprovinciales) asumirían, en relación con los municipios de menos de 20 000 habitantes, el “ejercicio de la competencia” para la prestación de los mismos, “cuando la prestación en el ámbito municipal, ya sea en razón de la naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera, no cumpla con el coste estándar de los servicios” (coste a fijar por el Estado mediante real decreto) “o sea ineficiente en atención a las economías de escala” (artículo 26.3). La redacción definitivamente aprobada, siguiendo las sugerencias del Dictamen del Consejo de Estado n.º 567/2013, de 26 de junio, subsanaría algunas de las principales tachas de inconstitucionalidad del anteproyecto, pero no dejaba de seguir planteando objeciones desde el punto de vista de la autonomía local. Objeciones que resultaban tanto más relevantes si se atendía al impacto que esta regulación parecía llamada a tener en el conjunto del sistema local. De acuerdo con los datos mencionados por el Consejo de Estado en el dictamen recién citado, las medidas de asunción de competencias y servicios municipales por las diputaciones por incumplimiento del coste estándar podían “potencialmente afectar a un 96,19 por 100 de los Municipios españoles (un total de 7.717 de los 8.116 existentes), toda vez que solo el 3,81 por 100 restante (399 Municipios) cuenta con una población que supera dicho umbral”.

Pues bien, entre otras modificaciones más sustanciales, la noción de “coste estándar” de los servicios se sustituiría por la de “coste efectivo” en la

redacción definitiva de la LRSAL; de tal modo que es este último concepto el que se erige en la clave de bóveda que sustenta las diferentes fórmulas que, como veremos, habilitan a las diputaciones para operar en la prestación de los servicios municipales.

De ahí que el cálculo del coste efectivo de los servicios y la exigencia de informar sobre los mismos se configure como una obligación permanente para las Administraciones locales tras la reforma. En efecto, tal y como impone el primer apartado del artículo 116 ter LBRL: “Todas las entidades locales calcularán antes del 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 de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio anterior”; mientras que, por su parte, el segundo apartado del recién citado artículo prevé que será una orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la que desarrolle los criterios de cálculo de dicho coste (segundo apartado del artículo 116 ter LBRL)⁵. Y, en fin: “Todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda [...] para su publicación” (art. 116 ter.3 LBRL).

Descendiendo ya a las concretas fórmulas de intervención provincial al respecto, ha de comenzarse señalando la potestad de coordinación que confiere a la diputación provincial el artículo 26.2 LBRL en relación con la prestación de determinados servicios por los municipios con población inferior a 20 000 habitantes⁶. Competencia coordinadora que se traduce en la exigencia de que las diputaciones deben proponer, “con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”⁷. Y es dicho ministerio la instancia decisoria final:

5. Véase 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 locales, así como la Resolución de 23 de junio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se especifican los elementos incluidos en los anexos de dicha orden ministerial.

6. A saber: la recogida y el tratamiento de residuos; el abastecimiento de agua potable a domicilio, y la evacuación y el tratamiento de aguas residuales; la limpieza viaria; el acceso a los núcleos de población; la pavimentación de vías urbanas; y, por último, el alumbrado público.

7. Debe notarse que, en el caso de que la diputación pase a prestar directamente los servicios, la carga financiera seguirá recayendo sobre el municipio afectado, tal y como se cuida de precisar el siguiente apartado del artículo 26.2 LBRL: “Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios”.

“Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”. Tan solo en el caso de que los municipios menores de 20 000 habitantes acrediten que pueden prestar el servicio a menor coste que la fórmula propuesta por la diputación, podrán recuperar el ejercicio competencial⁸.

Y por otra parte, como es lógico, la LRSAL introduce algunas modificaciones en la disposición donde se delimita el ámbito competencial provincial⁹. Así, se añade el siguiente inciso al artículo 36.1.c) LBRL: “y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial”. “Coordinación de la prestación unificada de servicios” cuyo exacto alcance ha de determinarse a la luz de la renovada regulación del plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal acometida en el artículo 36.2.a) LBRL. Y las principales novedades que incorporó la LRSAL al respecto fueron las que siguen: 1) En lo concerniente a los criterios de distribución de los fondos, se suma ahora que, entre ellos, “estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios”. 2) El contenido obligatorio de los planes se complementa del siguiente modo: “Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos”. 3) La tradicional referencia a que el Estado y las comunidades autónomas pueden sujetar a condiciones sus subvenciones se completa con la siguiente apostilla: “tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios”.

Pues bien, tras una primera lectura del artículo 36 LBRL, podría llegarse a la conclusión de que hay una cierta identidad común entre esta “coordinación de la prestación unificada” y la coordinación ex artículo 26.2 LBRL, pues al fin y al cabo ambos preceptos apuntan a un mismo objetivo final: la reducción de los costes efectivos de los servicios. Pero que la última *ratio* de los preceptos sea la misma no puede conducir al equívoco de entender que nos hallamos ante dos fórmulas idénticas e intercambiables (en este sentido, Franco y Zafra, 2022:

8. “Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado”.

9. Además de las novedades que se apuntan en el texto, no debe soslayarse la incorporada en el artículo 36.1.h) LBRL: “El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes”.

142). En primer lugar, porque los municipios destinatarios de ambas normas no coinciden: si el último precepto mencionado se aplica solo a los municipios de menos de veinte mil habitantes, el artículo 36 LBRL se dirige a la generalidad de los municipios del respectivo ámbito territorial de cada provincia. Tampoco hay una plena equiparación de los ámbitos materiales sobre los que se proyectan tales preceptos: si el primero se circunscribe estrictamente a ciertos servicios obligatorios, el segundo se extiende al conjunto de los servicios sin excepción, por más que —como recuerda el artículo 26.3 LBRL— la asistencia prevista en el artículo 36 LBRL “se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos”. Finalmente, y no por ello menos relevante, porque, a diferencia de lo que acontece en el marco del artículo 26 LBRL en relación con el supuesto de prestación del servicio por la diputación, en el que se imponen ciertas obligaciones financieras a los municipios afectados, cuando se trata de las fórmulas de “prestación unificada o supramunicipal” a las que alude el artículo 36.2 a) LBRL no se prevé ninguna imposición de esta índole que pueda afectar a las arcas municipales. Solo voluntariamente, en el curso de la elaboración del correspondiente plan provincial, podrá convenirse que las aportaciones municipales al mismo incluyan medios específicamente destinados a dichas fórmulas de prestación unificada. En resumidas cuentas, esta “coordinación de la prestación unificada de servicios” constituye una fórmula distinta, complementaria, de la tarea coordinadora provincial diseñada en el artículo 26.2 LBRL.

Por consiguiente, en torno a la noción del coste efectivo de los servicios se estructuran diversas injerencias en el ámbito competencial municipal por parte de las diputaciones, que pueden llevar desde el desapoderamiento de determinados servicios (artículo 26.2 LBRL) hasta otras formas menos intrusivas en el ámbito de su autonomía [artículo 36.2.a) LBRL]¹⁰. No obstante, con independencia del alcance de esas diferentes intromisiones, es evidente que todas ellas se orientan al objetivo de reducir en la práctica el coste de los servicios y, con ello, de aligerar el peso del gasto público local. Ciertamente, las medidas pergeñadas por el legislador en relación con el criterio del coste efectivo de los servicios no pretenden sino garantizar un control económico y presupuestario más riguroso (Wollmann, 2015: 113).

Comoquiera que sea, lo cierto es que las referidas modificaciones de la LBRL generaron fundadas dudas acerca de su constitucionalidad desde

10. Se ha destacado atinadamente la paradoja que supone que la LRSAL no haga ninguna referencia ni tome en absoluto en consideración cuál sea la situación económico-financiera de las provincias y, por ende, soslaye la capacidad real de la correspondiente diputación para asumir un papel activo en la prestación de los servicios municipales (Carbonell Porrás, 2016: 121).

la perspectiva de los Gobiernos locales. Bajo este prisma, y entre otras objeciones, se consideró que este nuevo sistema de ejercicio competencial era difícilmente compatible con la garantía constitucional de la autonomía local, que comprende en línea de principio la capacidad de los municipios de orientar libremente sus decisiones de gasto, por lo que deben contar con un margen de maniobra política para decidir qué concreto nivel de prestación desean alcanzar en relación con cada uno de los servicios de su competencia (Medina Guerrero, 2014b: 74-77). Quiebra de la autonomía local constitucionalmente consagrada que, a su juicio, sería patente en el caso de que se interpretasen los artículos 26.2 y 36.2.a) LBRL como habilitaciones para imponer obligatoriamente a los municipios una determinada forma de prestación de sus servicios por razón de su coste efectivo.

Naturalmente, la tacha de inconstitucionalidad no podía derivar *per se*, aisladamente, del artículo 116 ter LBRL, sino en su caso de los preceptos que utilizan el criterio del “coste efectivo”, como dejaría zanjado la STC 111/2016, FJ 12 b):

“El art. 116 ter LBRL impone dos obligaciones a los entes locales que en modo alguno entrañan una injerencia en su autonomía: calcular el ‘coste efectivo’ de sus servicios conforme a una serie de criterios, que habrá de desarrollar una orden ministerial (ya adoptada: Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre); y comunicar el cálculo resultante al Estado para su publicación. No por ello los entes locales han visto menoscabadas sus posibilidades de intervención en los asuntos que les afectan. No hay injerencia alguna sobre su ámbito competencial; hay la imposición de una tarea de elaboración y análisis de datos con publicidad que facilita la configuración de políticas públicas en los tres niveles territoriales, además del control directo de la actividad local por parte de la ciudadanía. Podrán discutirse políticamente los criterios de cálculo y el propio concepto legal de ‘coste efectivo’, pero es evidente que unos y otro no vulneran los arts. 137, 140 y 141 CE.

Ciertamente, no puede excluirse en abstracto que los preceptos que se sirven del concepto de ‘coste efectivo’ regulado en el art. 116 ter LBRL vulneren la garantía constitucional de la autonomía local. No obstante, ello habrá de analizarse respecto de cada precepto concreto y, en todo caso, si la vulneración se produjera, sería imputable a ese precepto, no al art. 116 ter LBRL”.

Así pues, el juicio de constitucionalidad acerca de una eventual vulneración de la autonomía local derivada de este orden competencial debía proyectarse específicamente a los artículos 26.2 y 36.2.a) LBRL. Y lo cierto es que el Tribunal Constitucional concluiría ratificando que ninguna de esas disposicio-

nes entraña una quiebra de la autonomía municipal garantizada en la Constitución¹¹. Por lo que hace al artículo 26.2 LBRL, y tras reprochar la deficiente técnica mostrada por el legislador al emplear el concepto de “coordinación”¹², la STC 111/2016 excluiría la tacha de inconstitucionalidad enfatizando el carácter voluntario de las fórmulas de “coordinación” allí anunciadas (Bayona Roca-mora, 2017: 300): “El criterio determinante —se argumenta en el FJ 12 d)— no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de ‘coordinación’ correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, ‘con la conformidad de los municipios afectados’”.

En lo concerniente a la alegada quiebra de la garantía de la autonomía local por parte del artículo 36.2.a) LBRL, el tribunal se afanaría en la STC 111/2016 por salvar su constitucionalidad recurriendo al principio de interpretación de las leyes conforme a la Constitución. Tras hacer referencia en el FJ 12 c) a las diversas modalidades que podría adoptar la “prestación unificada o supramunicipal” de los servicios municipales ex artículo 36.2.a) LBRL, que abarca la potestad provincial de adoptar “decisiones de obligado cumplimiento para los municipios”, argumentaría el Tribunal Constitucional:

“Ahora bien, el art. 36.2 a) LBRL no predetermina suficientemente la competencia provincial atribuida ni precisa los detalles que pudieran garanti-

11. En la STC 111/2016 [FJ 12 d)] sí se declararía la inconstitucionalidad parcial del art. 26.2 LBRL, pero por considerarse que los fragmentos afectados suponían la invasión del ámbito competencial de las comunidades autónomas (a saber, los incisos “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” y “para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”). En efecto, a juicio del Tribunal Constitucional, del artículo 149.1.18 CE no cabe derivar a favor del Estado funciones de carácter ejecutivo, según se viene sosteniendo de forma estable en la jurisprudencia (Arroyo Gil, 2016: 710).

12. Error de técnica legislativa que, sin embargo, queda extramuros de la función de control de constitucionalidad, como explícitamente se afirma en el FJ 12 d) de la STC 111/2016: “No nos corresponde valorar la conveniencia de una regulación cuya complejidad es directamente proporcional a la relevancia de los servicios implicados, típicamente municipales y, en efecto, indispensables para el desenvolvimiento de la vida urbana. Tampoco cabe emitir un juicio de constitucionalidad sobre la técnica legislativa empleada; el legislador llama ‘coordinación’ a fórmulas que la doctrina constitucional denomina ‘colaboración’, ‘cooperación’ o, todo lo más, ‘coordinación voluntaria’. La incongruencia denunciada por el recurrente desborda igualmente el control de constitucionalidad que nos corresponde”.

zar que las fórmulas de gestión ‘unificada’ que efectivamente se impongan asegurarán al ayuntamiento márgenes decisorios tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses municipales implicados. Nada dice sobre qué fórmulas han de establecerse en concreto ni qué circunstancias exigen promover las más livianas (p. ej., estímulos a la creación de mancomunidades) o las más penetrantes (p. ej., imposición de fórmulas de gestión indirecta). La previsión impugnada tiene un grado tal de indeterminación que, en abstracto, admite que la coordinación se concrete en el ejercicio de facultades virtualmente autoatribuidas, esto es, que el alcance del ‘cierto poder de dirección’ que implica la coordinación sea decidido por la propia diputación. El precepto admite también, en principio, el desarrollo de técnicas de coordinación perfectamente compatibles con la autonomía municipal y todo lo contrario.

Consecuentemente, el párrafo segundo del art. 36.2 a) LBRL sería contrario a los arts. 137 y 140 CE si fuera interpretado como previsión que atribuye por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia diputación a través de los correspondientes planes de cooperación. Sin embargo, esta interpretación ha de excluirse, habida cuenta de que hay otra que, siendo igualmente razonable, resulta conforme a la Constitución.

De acuerdo a esa otra interpretación, el art. 36.2 a) LBRL es una previsión básica que, en cuanto tal, no pretende ni puede pretender agotar la regulación de la materia. Se refiere a una submateria –competencias locales– en la que las Comunidades Autónomas disponen de amplios márgenes de desarrollo y en la que, en todo caso, concurren regulaciones sectoriales [STC 41/2016, FJ 7 c)]. Bajo esta perspectiva, la ausencia de precisión característica de la previsión impugnada no resulta en sí problemática desde la perspectiva de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). En este sentido, puede entenderse que, en ausencia de indicaciones básicas más precisas en torno al alcance de las facultades de coordinación de la diputación provincial, la legislación autonómica sobre régimen local o las regulaciones sectoriales hayan de concretarlas. Tales regulaciones habrán de determinar suficientemente aquellas facultades ajustándose a las prescripciones básicas (que obligan a tomar en consideración el ‘coste efectivo’) y a la Constitución (que obliga a asegurar que la capacidad decisoria municipal sea tendencialmente correlativa al nivel de interés municipal involucrado). La previsión impugnada debe interpretarse, por tanto, en el sentido de que precisa de complementos normativos que, en todo caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios”.

La cita, aunque larga, ha merecido la pena, pues revela con claridad el esfuerzo argumental desplegado por el juez constitucional para evitar la de-

claración de nulidad de la disposición. Esfuerzo que, como veremos sin gran dilación, reiteraría respecto de alguna otra novedad de la LRSAL, aunque con un resultado de mucha más dudosa aceptación.

4. El endurecimiento de las medidas correctivas establecidas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)

Al comenzar estas páginas señalamos que la reforma del régimen local no venía sino a apuntalar la sujeción de los entes locales a la LOEPSF. Y esta es una apreciación que surge espontáneamente tras la sola lectura superficial del nuevo artículo 116 bis LBRL (“Contenido y seguimiento del plan económico-financiero”). Como es sabido, entre las “medidas correctivas” incluidas en el sistema de estabilidad presupuestaria, se prevé que aquellas Administraciones que incumplan los límites de déficit, deuda, o la regla de gasto, habrán de elaborar un plan económico-financiero destinado a subsanar las deficiencias en el plazo de un año (artículo 21.1 LOEPSF). Y, a fin de asegurar dicho objetivo, el artículo 21.2 LOEPSF precisa el contenido obligatorio de los mismos: causas del incumplimiento; previsiones de ingresos y gastos; descripción, cuantificación y calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o los registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán; previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan; y, por último, un análisis de sensibilidad, considerando escenarios económicos alternativos.

Además de establecer el contenido obligatorio de los planes económico-financieros, la LOEPSF regula su tramitación y control (artículos 23 y 24). Más concretamente, dispone que, si la Administración incumplidora es una entidad local, corresponde al pleno la aprobación y a la comunidad autónoma (si tiene atribuida la tutela financiera del ente local) la aprobación definitiva (artículo 23.4) y el seguimiento (artículo 24.4).

Veamos a continuación cómo este marco normativo fijado en una ley orgánica resultó afectado por la LRSAL.

4.1. El nuevo contenido de los planes económico-financieros de las entidades locales

Pues, en efecto, la pretensión del legislador de asegurar que las entidades locales restaurasen cuanto antes la disciplina fiscal en caso de quebrantamiento no le llevó, sin embargo, a operar en la propia LOEPSF, incorporan-

do —por ejemplo— en el referido artículo 21 un contenido obligatorio de los planes más riguroso respecto de las Administraciones locales, sino que optó por que ese régimen singular se incorporase a la LBRL añadiendo el nuevo artículo 116 bis LBRL, cuyo apartado segundo dice así:

“Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

- a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.
- c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.
- d) Racionalización organizativa.
- e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia”.

Salta a la vista que el artículo 116 bis LBRL innova sustancialmente el contenido obligatorio de los planes locales respecto de lo exigido por la LOEPSF. El endurecimiento, en términos de pérdida o erosión de autonomía, que entraña el precepto respecto de su “antecedente” —el artículo 21.2 LOEPSF— es palmario. Mientras que este último deja un amplio margen de maniobra a la Administración incumplidora para establecer las medidas a cuyo través se corregirá el exceso de déficit, de endeudamiento o de gasto, “el art. 116 bis.2 comprime —casi hasta anularlo— el espacio de libre decisión de los gobiernos locales” (Medina Guerrero, 2014b: 99).

Pero es que, por otro lado, pese a que ese nuevo contenido exigido a los planes locales se presente como un “mero” complemento del fijado por la LOEPSF (“Adicionalmente...”), parece que incide de plano en un aspecto esencial de los planes económico-financieros, cual es el de identificar las específicas medidas que las diversas Administraciones se comprometen a implementar para corregir los incumplimientos en materia de déficit, deuda y/o regla de gasto. Y a este respecto la “decisión política” incorporada en la LRSAL

es bien distinta a la existente en el artículo 21 LOEPSF: si el legislador orgánico —en lógica correspondencia con el necesario respeto a las autonomías territoriales constitucionalmente protegidas— se inclinó por dejar un apreciable margen de maniobra política, el nuevo artículo 116 bis LBRL constriñe la libertad de configuración de la correspondiente entidad local para imponerle específicos cauces que ha de seguir en la confección del plan (supresión de competencias impropias, incremento de ingresos, racionalización organizativa, etc.). Hay, pues, base para sostener que el artículo 116 bis LBRL, lejos de ser una simple concreción de algo que ya está “predeterminado” en la LOEPSF, supone en realidad una innovación sustantiva de lo decidido por el legislador orgánico y, consecuentemente, debió ser aprobado con este rango.

El Tribunal Constitucional excluyó, sin embargo, que la LRSAL, al imponer ese nuevo contenido obligatorio a los planes locales, entrañase un quebrantamiento de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135 CE. Así lo declaró categóricamente en la STC 180/2016 (FJ 8), aunque en realidad no ofrece ninguna argumentación específica sobre la concreta tacha de inconstitucionalidad planteada. Así es; en esta STC 180/2016 se limitó a remitirse íntegramente a la argumentación que ya había empleado con anterioridad en la STC 41/2016 (FJ 15)¹³, pero la concreta cuestión planteada en esta última sentencia distaba de ser idéntica. En realidad, el razonamiento utilizado en la anterior STC 41/2016 se enmarcó en la controversia entonces resuelta, que versaba específicamente sobre la adecuación del apartado tercero del artículo 116 bis LBRL al artículo 23.4 LOEPSF; esto es, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura lo que pretendía, en este punto, era combatir que las diputaciones pasaran a compartir con las comunidades autónomas una tarea que hasta entonces se había configurado como una competencia exclusiva de estas últimas en la

13. Literalmente, el FJ 8 de la STC 180/2016 dice así: “La STC 41/2016, FJ 15, resolvió una impugnación dirigida contra el apartado 3 art. 116 bis LBRL (introducido por el art. 1.30 de la Ley 27/2013). Con tal motivo hizo algunos pronunciamientos que son de utilidad para decidir la presente impugnación. Afirmó que ‘la previsión controvertida [art. 116 bis LBRL] complementa esta regulación añadiendo una serie de medidas a las previstas en el art. 21 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera...’. Y añadió que ‘las medidas reguladas están estrechamente vinculadas a la configuración básica de la diputación provincial (arts. 31 a 38 LBRL), las competencias locales (en especial art. 7.4 LBRL), la gestión integrada de los servicios municipales obligatorios (arts. 26, 44 y 57 LBRL), los entes menores o inframunicipales (art. 24 bis LBRL), la organización local (arts. 19 a 24 bis LBRL) y la fusión de municipios (art. 13 LBRL). Esta conexión directa justifica que el Estado las incluya en la LBRL sin por ello vulnerar la reserva de ley orgánica (art. 135.5 CE)’. Estos criterios conducen directamente a rechazar que el art. 116 bis LBRL invada la reserva de ley ex art. 135.5 CE y a descartar igualmente que contradiga lo establecido en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pues, como apuntó la STC 41/2016, el art. 116 bis LBRL ‘complementa esta regulación añadiendo una serie de medidas a las previstas en el art. 21 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera’.”

LOEPSF¹⁴. Ciertamente, la cuestión a abordar en la STC 180/2016 a propósito del artículo 116 bis LBRL era de naturaleza asaz diferente y, por tanto, era merecedora de un mayor y específico esfuerzo argumental por parte del Tribunal Constitucional, sea cual fuere la conclusión final a la que llegase en relación con la pretendida quiebra de la reserva de ley orgánica. En cualquier caso, sobre el papel que atribuye la LRSAL a las diputaciones en este ámbito tendremos que volver en el siguiente epígrafe.

Ahora lo que toca es comprobar en qué medida el juez constitucional fue receptivo a la alegada quiebra de la autonomía local que conllevaría el nuevo contenido obligatorio de los planes económico-financieros. Pues bien, la STC 180/2016 (FJ 8) también eludiría esta tacha de inconstitucionalidad, aunque de nuevo —a mi juicio— su argumentación no resulta lo suficientemente persuasiva:

“[...] cuando el art. 116 bis.2 LBRL dispone que ‘el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas’ no ha de entenderse que el ente local está vinculado a recoger en dicho plan todas esas medidas, perdiendo así todo margen de opción en sus decisiones de gasto, sino que debe introducirlas si fueran imprescindibles para recobrar la senda del cumplimiento y en la medida en que lo sean. La cláusula ‘al menos’ significa que el ente local también deberá incluir en el plan otras medidas distintas de las enumeradas en el art. 116 bis.2 LBRL cuando el fin al que se orienta aquél lo exija.

La ponderación de qué actuaciones o combinación de ellas resulta necesario adoptar para volver a colocarse en situación de cumplimiento, dado que el art. 116 bis LBRL no establece ninguna regla especial al respecto, corresponde, por mandato del art. 23.4 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a la corporación local y, en el caso especial de las corporaciones incluidas en el ámbito

14. Así se desprende del antecedente segundo de la STC 41/2016, en donde se enumeran las diversas disposiciones de la LRSAL impugnadas en el recurso: “h) El apartado tercero del art. 116 bis LBRL, introducido por el art. 1.30 de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, relativo al plan económico-financiero que deben formular los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto. La previsión impugnada establece específicamente que la diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y aplicación de las medidas recogidas en aquellos planes. Tal previsión incumpliría el art. 23.4 de la Ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia financiera de los entes locales para la aprobación y seguimiento de los citados planes; una competencia autonómica que ha configurado el legislador orgánico como exclusiva pasaría de este modo a ser una competencia compartida con las diputaciones”.

subjetivo definido en los arts. 111 y 135 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, a la corporación local en conjunción con la Administración que ejerce sobre ella la tutela financiera.

Conforme a los criterios expuestos, cabe concluir que el art. 116 bis.2 LBRL, aunque les obliga a incluir en el plan de las medidas allí enunciadas cuando sean necesarias para volver a cumplir con los objetivos cuyo incumplimiento motivó su adopción, deja un amplio margen de decisión en manos de los gobiernos locales para definir el programa de medidas y, en consecuencia, no les priva de participar en los asuntos que son de interés para la comunidad local con una intensidad que se corresponde con la combinación de intereses locales y supralocales presente en esta materia”.

Así pues, el Tribunal Constitucional salva la vigencia de la disposición apelando al principio de interpretación de las leyes conforme a la Constitución. Una utilización del principio de interpretación conforme que, ciertamente, llega prácticamente al umbral mismo de lo permisible —o, incluso, llega a superarlo—, pues, como es sabido, no es posible la interpretación conforme en contra del “texto y sentido” de la ley objeto de control¹⁵. Y hay fundamento suficiente para considerar que el Tribunal Constitucional hace decir al texto del artículo 116 bis.2 LBRL (“el mencionado plan incluirá al menos [alguna/s de] las siguientes medidas”) algo diferente de lo que verdaderamente dice (“el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas”). Si el legislador realmente no quiso —como parece probable— el desproporcionado resultado de exigir la incorporación en el plan de la totalidad de las medidas citadas en el artículo 116 bis.2 LBRL, parece evidente que incurrió en un grosero defecto de técnica legislativa. Defectos que —según entiendo— el Tribunal Constitucional no está llamado a reparar cuando la subsanación pasa necesariamente por retorcer el sentido de los propios términos castellanos utilizados por el legislador.

4.2. La participación de las diputaciones en el procedimiento para asegurar la disciplina fiscal de los ayuntamientos

La LRSAL no solo endurece el régimen establecido inicialmente por la LOEPSF para los planes económico-financieros de los municipios, sino que además encomienda a las diputaciones provinciales un papel nada desde-

15. Hesse (1992: 51), con diversas referencias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional federal alemán.

ñable en este instrumento de disciplina fiscal. En efecto, según establece el apartado tercero del artículo 116 bis LBRL: “La Diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y 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 los planes económico-financiero. La Diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado”. Y esta nueva tarea se lleva específicamente al listado de competencias propias mínimas de las diputaciones contenido en el artículo 36.1 LBRL: “e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis”.

Por consiguiente, a partir de la entrada en vigor de la LRSAL, las diputaciones pasaron a ostentar un importante papel activo en la elaboración de los planes económico-financieros, ya que a ellas corresponde proponer y coordinar las medidas a incluir en los mismos cuando tengan carácter supralocal; y asimismo asumían la capacidad de colaborar en el seguimiento de la aplicación de las medidas con la Administración que ostente la competencia financiera sobre los entes locales.

El seguimiento de los planes económico-financieros de los municipios pasa, por tanto, a ser una suerte de tarea compartida entre las diputaciones y las comunidades autónomas o el Estado, rompiéndose así la estricta relación bilateral configurada en la LOEPSF para dar entrada a la institución provincial como un tercer integrante. Esta nueva “competencia implícita” provincial de tutela financiera sobre los municipios suscitó, como era de prever, alguna duda acerca de si ello no entrañaba una injerencia indebida en la esfera competencial de las comunidades autónomas que habían asumido estatutariamente la tutela financiera sobre sus entidades locales (Medina Guerrero, 2014a: 159). Como ya sabemos, la STC 41/2016 (FJ 15) declaró que este apartado tercero del artículo 116 bis LBRL no suponía ninguna quiebra de la reserva de ley orgánica ex artículo 135 CE; pero, además, resolvería en ese mismo fundamento jurídico que no conllevaba ninguna injerencia constitucionalmente reprochable en el ámbito competencial de las comunidades autónomas:

“[...] el art. 116 bis LBRL asigna a la diputación provincial tareas de colaboración, coordinación y seguimiento sin que ello suponga contradicción con la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fi-

nanciera ni desbordamiento del sistema constitucional de distribución competencial. Las Comunidades Autónomas, que tienen atribuida la tutela financiera de los entes locales, siguen siendo competentes para aprobar definitivamente el plan y vigilar su cumplimiento. El legislador básico se ha limitado a aprovechar la existencia de la provincia y su posición institucional, como entidad local intermedia que coopera con (y coordina la actividad de) los municipios (SSTC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2, 172/1998, de 23 de junio, FJ 2), asegurando ‘la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal’ y participando ‘en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado’ (art. 31.2 LBRL, que no ha sido modificado por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local). El art. 116 bis LBRL no hace más que proyectar la configuración general de la provincia (derivada de la legislación básica y de la propia Constitución) sobre un ámbito concreto, con el fin de que asistan ‘al resto de corporaciones locales y colaboren con la Administración que ejerza la tutela financiera’ en la ‘elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financiero”.

5. La facilitación de la toma de decisiones determinantes para la observancia de la disciplina fiscal

Atendiendo al detallado contenido de los planes económico-financieros al que obliga el nuevo artículo 116 bis LBRL, se hace evidente que los mismos se configuran en la LRSAL como un potente instrumento para la racionalización organizativa y competencial de los municipios. Quizá ello explique la —de otro modo— sorprendente decisión adoptada en la disposición adicional decimosexta LBRL, cuyo primer apartado establece:

“Excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno tendrá competencias para aprobar: [...] b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril”.

El precepto añade a los planes económico-financieros otros instrumentos integrantes del sistema de disciplina fiscal. Así, los planes de reequilibrio están concebidos para aquellos supuestos excepcionales en que las Administraciones están autorizadas a superar los límites de déficit y deuda para hacer frente a catástrofes naturales, situaciones de emergencia extraordina-

ria, etc. Con la elaboración de estos planes de reequilibrio se pretender corregir el exceso de déficit y deuda alcanzado en tales situaciones, tomando en consideración la circunstancia excepcional que los originó (artículos 11.3 y 13.3 LOEPSF). Y, por su parte, los planes de ajuste están previstos en relación con las medidas adicionales de financiación previstas en la disposición adicional primera LOEPSF, cuyo objeto es hacer frente a necesidades extraordinarias de liquidez.

Se aprovecha, por tanto, nuevamente la reforma de la normativa básica del régimen local para introducir modificaciones en el sistema de estabilidad presupuestaria, adoptando incluso alguna decisión que entra claramente en colisión con lo dispuesto previamente por el legislador orgánico, como sucede con la exigencia de que los planes económico-financieros de las corporaciones locales sean aprobados por el pleno (artículo 23.4 LOEPSF).

Pero la disposición adicional decimosexta LBRL no circunscribió al plan económico-financiero y a los planes de reequilibrio y de ajuste esta posibilidad de que la junta de gobierno desplazase al pleno en su aprobación, puesto que también se proyecta a otros instrumentos tendentes a asegurar la disciplina fiscal contemplados en la LOEPSF [los planes de saneamiento y planes de reducción de deudas (c) y la entrada de la correspondiente entidad local en los mecanismos extraordinarios de financiación (d)].

Y, para cerrar el círculo, el legislador no quiso excluir la institución central en la que se condensa y encarna la observancia o el incumplimiento de la disciplina fiscal: los propios presupuestos. También puede, por tanto, la junta de gobierno local aprobar “el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado” [disposición adicional decimosexta LBRL, primer apartado, a)]. Por más que el traspaso de la “decisión presupuestaria” desde el pleno a la junta de gobierno local solo se produzca en el caso de que haya previamente un presupuesto prorrogado, salta a la vista la retorsión que ello entraña para el sistema democrático-representativo, en el que la autorización parlamentaria del presupuesto está en su raíz misma, en su propia esencia.

Pues bien, en el extensamente argumentado y muy cuidado FJ 8, la STC 111/2016 declararí la inconstitucionalidad de la entera disposición adicional decimosexta, por considerarla contraria al principio democrático¹⁶. Sencillamente, el Tribunal Constitucional llega a la convicción de que “las ventajas

16. Para más detalles acerca de esta doctrina sobre el principio democrático, véase Xiol Ríos (2016: 380-382).

(eventuales e indirectas) para la estabilidad presupuestaria propiciadas en algunos casos por la disposición adicional decimosexta LBRL no superan ampliamente —ni compensan mínimamente— los relevantes perjuicios causados al principio democrático. [...] En lo que ahora importa, la disposición aquí controvertida establece una solución que vulnera el principio democrático al imponer sobre él un sacrificio muy relevante que no puede entenderse justificado en otros valores, bienes o principios” [FJ 8 d)]. Conclusión que en modo alguno se vio afectada por la circunstancia de que el apartado segundo de la disposición adicional decimosexta impusiera a la junta de gobierno local la obligación de dar cuenta al pleno del correspondiente acuerdo en la primera sesión que se celebrase tras su adopción, así como de que exigiera su publicación. Pues, aun cuando este apartado segundo tratara de “preservar en alguna medida el principio democrático”, lo determinante era —en opinión del juez constitucional— que “la publicidad y la rendición de cuentas son medidas *ex post*, no cambian el hecho de que el órgano representativo perdió la competencia y de que una decisión vital para la comunidad local especialmente conectada con el principio democrático fue adoptada por un órgano de carácter ejecutivo al margen de todo procedimiento deliberativo” [FJ 8 c)].

Esta resolución —que constituye, muy probablemente, el más enérgico pronunciamiento del Tribunal Constitucional de los numerosos recaídos sobre la LRSAL— recibiría de inmediato una positiva valoración por parte de la doctrina¹⁷.

6. La regulación del “principio de conexión” en la LRSAL

A menudo, y señaladamente en el área del federalismo germánico, las reglas conforme a las cuales se reparten las cargas financieras entre los integrantes del Estado políticamente descentralizado se estructuran en torno a lo que se ha dado en denominar “principio de conexión” (o “principio de conectividad”, si se prefiere) entre las competencias y el gasto. Se trata de un principio que se proyecta particularmente en los casos de traslados

17. “Con la declaración de inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad, de este precepto, con efectos *ex nunc*, el Tribunal ha abierto una vía interpretativa que podría permitir embridar en el futuro la desorbitada *vis expansiva* que, tanto a nivel normativo como jurisprudencial, ha tenido un principio como el de estabilidad presupuestaria desde el momento de su ‘consagración’ constitucional en septiembre de 2011. Habrá que estar atentos a la evolución que experimente su aplicación e interpretación. Sea como fuere, hay que celebrar, en este punto, el sentido de la sentencia, en la medida en que el Tribunal ha puesto ya un límite muy claro a ese principio de estabilidad presupuestaria que parecía destinado a ‘arrasar’ con algunos de los fundamentos político-territoriales de nuestro Estado” (Arroyo Gil, 2016: 712).

competenciales en sentido descendente, razón por la cual desempeña una relevante función protectora del nivel local de gobierno. Así es; dado que el ámbito competencial de los entes locales dista mucho de estar perfilado en los textos constitucionales, y por ende su configuración última queda en manos del legislador, este principio impide que dicho legislador pueda imponerles nuevas tareas sin que se vean acompañadas de los recursos pertinentes. Su finalidad esencial no es otra, pues, que asegurar desde el punto de vista financiero la autonomía local, esto es, mantener las bases financieras precisas para que los entes locales puedan llevar a cabo una suficiente actividad autónoma desempeñada bajo su propia responsabilidad. Por lo tanto, cuando se produce una modificación de la situación competencial en sentido descendente, el funcionamiento del principio de conexión conduce al planteamiento de la siguiente alternativa: o bien el nivel de gobierno que impone la alteración competencial asegura la financiación del coste de las nuevas competencias, en cuyo caso queda preservada la autonomía local; o bien deja sin resolver la cuestión financiera, y en tal hipótesis el nivel de gobierno que decide la transferencia o la delegación debe dispensar a las entidades locales lo que reclamaría como obvio para sí mismo, a saber, la posibilidad de renunciar a la competencia en cuestión (Medina Guerrero, 2004: 13-23).

Como comprobaremos a continuación, la LRSAL conllevó una reseñable modificación del tratamiento que tradicionalmente había dispensado a este asunto la normativa básica del Estado.

6.1. La consagración del principio de conexión en el ámbito de las competencias propias municipales

Al abordar específicamente la regulación de las competencias propias municipales, la LRSAL reiteraría la exigencia de que, al delimitar su ámbito, el Estado y las comunidades autónomas respeten los compromisos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera¹⁸. Pero, además o en paralelo, la reformada LBRL consagrará en términos inequívocos el principio de conexión, colmando así la laguna de la que adolecía la versión inicial de la LBRL. Frente al silencio de su redacción originaria, ahora el artículo 25.4 LBRL impone a la ley que determine tales competencias —entre otros extremos— que prevea “la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar,

18. Aunque ya en el artículo 2.1 LBRL, la LRSAL añadiría un último inciso para explicitar la “estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” como límite a la atribución de competencias locales.

en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas”. La STC 41/2016, en su FJ 10, sintetiza del siguiente modo el sentido y alcance de la nueva regulación:

“a) Las competencias ‘propias’ se atribuirán a los municipios de modo específico y a través de normas (estatales o autonómicas) con rango de ley (art. 25, apartados 3 y 5, LBRL). Estas normas deben en cada caso: 1) ‘evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera’; 2) ‘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’; 3) ‘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’ y, si la ley es estatal, ‘de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados’; 4) garantizar que ‘no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública’ (apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LBRL)”.

Se trata, por lo demás —proseguiría argumentando el Tribunal Constitucional en este mismo fundamento jurídico—, de unas exigencias que no se proyectan únicamente a la atribución de competencias propias que sean reconducibles al listado material contenido en el apartado segundo del artículo 25 LBRL, sino que se extienden a cualesquiera otras materias: “De otro modo se llegaría al absurdo de que el legislador básico habría puesto más trabas a la atribución de competencias propias, dentro de las materias que considera de claro interés municipal, que a la atribución de competencias propias en los demás ámbitos materiales, donde el interés local puede ser bajo o inexistente y el riesgo de desequilibrio presupuestario, quizá, más intenso”.

Así pues, a diferencia de otros aspectos objeto de su regulación, la LRSAL entrañó en este ámbito un reforzamiento institucional de la posición de los Gobiernos locales, al extender a la generalidad de los municipios esta garantía de suficiencia financiera que únicamente se había reconocido parcialmente en determinadas comunidades autónomas¹⁹.

19. Ya en las versiones iniciales de algunos estatutos se incorporaron algunas previsiones a este respecto en caso de transferencia competencial, que beneficiaban, ya al conjunto de los entes locales constitucionalmente necesarios (La Rioja, Aragón, Extremadura, Castilla y León), ya solo a alguno de ellos (Canarias, Castilla-La Mancha). Y esta garantía, además de extenderse

6.2. La configuración de la delegación competencial en tiempos de disciplina fiscal

En lo concerniente a la delegación de competencias a los municipios, la LRSAL supone un cambio de acento respecto de la regulación anterior, puesto que ahora se halla presidida por una orientación (la contención del gasto) que lisa y llanamente estaba soslayada en la versión inicial de la LBRL. Como atinadamente se declaró en la STC 41/2016:

“La nueva redacción del art. 27 LBRL —se afirma en el FJ 11 a)—, más que ocupar mayor espacio normativo que la versión anterior, altera el sentido político de la delegación de competencias en los municipios. Conforme a la redacción anterior, la delegación servía esencialmente para extender el poder local a competencias cuya titularidad retiene la Comunidad Autónoma o el Estado, por predominar los intereses supralocales sobre los municipales. La delegación permite proteger los intereses locales involucrados (mediante la descentralización del ejercicio de la competencia en los entes locales) sin riesgo para los intereses supralocales que justifican la centralización de la titularidad (siguen tutelados mediante las facultades de dirección y control que se reserva la entidad delegante y que acepta la entidad delegada). El nuevo régimen no es ajeno a esta lógica, pero desarrolla otra hasta ahora menos presente: la delegación como mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales. El propio precepto dispone que la delegación garantizará la suficiencia financiera del municipio, mejorará el servicio a la ciudadanía, incrementará la transparencia de los servicios públicos y contribuirá a los procesos de racionalización administrativa, evitando duplicidades administrativas y generando un ahorro neto de recursos (apartados 1 y 3)”.

Finalidad esencial de reducción del gasto público a la que se acompaña, como adelantamos, la explícita recepción del “principio de conexión” en los casos de delegación de competencias, cuya relevancia fue de inmediato subrayada por la doctrina (Wollmann, 2015: 111-112). El renovado artículo 27 LBRL, en su apartado sexto, se expresa en términos enérgicos e inequívocos sobre el particular: “La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin

a otras comunidades autónomas, adquirió en algunos casos una mayor precisión y virtualidad tras el último proceso de reformas estatutarias (Andalucía, Cataluña e Islas Baleares).

dicha dotación”. Se incorpora así una garantía semejante a la que habían venido excepcionalmente a reconocer los estatutos catalán y balear tras el último proceso de reformas, en cuya virtud la aportación de los medios suficientes se configura como una condición necesaria para que entre en vigor la transferencia o delegación competencial²⁰.

Es de notar, por otra parte, la pretensión del legislador de asegurar que la delegación sea siempre resultado de una decisión libremente adoptada por los municipios; y ello no solo porque la efectividad de la misma depende de su aceptación (artículo 27.5), sino porque contempla explícitamente como una causa de renuncia a la delegación la circunstancia de que la Administración delegante incumpla sus obligaciones financieras (artículo 27.7).

El elenco de garantías de la suficiencia financiera municipal frente a eventuales incumplimientos por parte de la Administración autonómica delegante, se completa con la previsión de que el municipio afectado pueda compensar automáticamente las obligaciones financieras incumplidas con otras obligaciones que tenga con la Administración delegante (párrafo segundo del artículo 27.6).

La STC 41/2016, al rechazar las diversas tachas de inconstitucionalidad alegadas contra el renovado artículo 27 LBRL, vendría a consolidar un régimen muy favorable a la preservación de la suficiencia financiera local en los supuestos de delegación competencial.

6.2.1. La acomodación de los convenios existentes a las nuevas exigencias de la LRSAL

Estrechamente relacionada con el aseguramiento de la financiación de las competencias delegadas está también la previsión contenida en la disposición adicional novena LRSAL, cuyo apartado primero vino a fijar una fecha límite (31 de diciembre de 2014) para que se adaptasen a sus exigencias los “convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos” con el Estado y las comunidades autónomas que conllevasen cualquier tipo de financiación de las competencias delegadas o de competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 LBRL²¹. La superación de dicho plazo

20. Pero mientras que el estatuto catalán la vincula con la generalidad de los Gobiernos locales (artículo 219.3), el balear únicamente extiende la garantía a los consejos insulares (artículo 137.4).

21. Según aclararía la STC 54/2017, “[...] los instrumentos de cooperación a los que hace referencia la disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013 son los relativos a competencias, tanto ejercidas por el ente local a título de delegación, como las atribuidas como propias mediante cláusula general; quedan al margen las competencias ‘propias específicas’, esto es, las que el

sin que se hubiera producido la adaptación conllevaría que tales convenios y acuerdos quedasen automáticamente sin efecto.

La constitucionalidad de la disposición sería repetidas veces cuestionada con base en diferentes alegaciones, ninguna de las cuales sería compartida por el Tribunal Constitucional. Pese a reconocer desde el principio que “[l]a norma adolece de imprecisión”, confirmaría en primer término que los títulos competenciales ex artículo 149.1.14 y 149.1.18 CE ofrecían suficiente cobertura al Estado para su establecimiento; máxime cuando “está evidentemente destinada a asegurar que las comunidades autónomas y el propio Estado cumplan el principio de suficiencia financiera de los entes locales (artículo 142 CE), en general, y el artículo 27.6 LBRL, en particular [STC 41/2016, FJ 11 c)].

Asimismo, el juez constitucional rechazaría la alegación sostenida por el Parlamento de Cataluña según la cual la disposición vulneraba la autonomía municipal. Antes al contrario, tal y como se argumentaría en la STC 54/2017, “lejos de minar la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, viene a potenciarla”, pues, “[a]unque de modo harto indefinido, dinamiza la suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE)”; y, por otra parte, la norma “[n]o impide que el Estado y las Comunidades Autónomas atribuyan competencias municipales propias y delegadas en cualesquiera materias por lo que no puede vulnerar los artículos 137 y 140 CE” [FJ 3 d)].

Y, por último, igual suerte corrió la argumentación de que la disposición ignoraba la prohibición constitucional de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (artículo 9.3 CE), que se había sostenido en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Por una parte, la impugnación se construía sobre el supuesto de que se extinguiesen los convenios y acuerdos con motivo de su falta de adaptación en plazo; una circunstancia que, de acuerdo con la disposición recurrida, era puramente hipotética, toda vez que “está en manos de las propias Comunidades Autónomas y del Estado evitar la extinción de aquellos instrumentos de cooperación y los efectos que ello pudiera tener sobre los derechos de los usuarios”. Pero, en cualquier caso, el Tribunal Constitucional negó que pudiera achacarse a la disposición carácter retroactivo, al no afectar a situaciones que pudieran considerarse ya agotadas. Todo ello sin olvidar que, en última instancia, “la previsión impugnada no impide que los usuarios que se consideren perjudicados ejerzan las oportunas acciones a fin de, en su caso, exigir la prestación de esos servicios o reclamar

Estado y las Comunidades Autónomas hayan atribuido específicamente mediante norma de rango legal (art. 25 LBRL)” [FJ 3 d)].

indemnizaciones por los daños que su supresión hubiera podido ocasionar” (STC 93/2017, FJ 4).

6.2.2. La cláusula de garantía de la suficiencia financiera local en el desempeño de competencias delegadas

La regulación de las consecuencias financieras de la delegación competencial se cerraba en la LRSAL con la inclusión de un mecanismo de garantía a favor de los entes locales en el nuevo artículo 57 bis LBRL, en cuyo apartado primero se establecía lo siguiente: “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”. Se trataba, pues, de un supuesto de compensación “triangular” —para utilizar el término empleado en la STC 41/2016 (FJ 16)— en cuya virtud se habilitaba al Estado, por una parte, a aplicar retenciones a las comunidades autónomas ante el incumplimiento de sus obligaciones de pago, y, por otro lado, a poner la cantidad retenida a disposición de los entes locales concernidos²².

Es de notar que la pretensión del legislador no era únicamente que este mecanismo de garantía operase respecto de las delegaciones competenciales y los convenios ya vigentes en el momento de aprobarse la LRSAL, sino que exigía la inclusión de la cláusula en el caso de que se acordase su prórroga en el futuro²³.

Pues bien, en la medida en que —con toda evidencia— la garantía estaba configurada como norma imperativa y, por tanto, quedaba al margen de la voluntad de las partes, algunas comunidades autónomas entendieron

22. El primer apartado del artículo 57 bis LBRL continuaba diciendo: “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, [...]”.

23. Según disponía concretamente su apartado segundo: “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”.

que la disposición entrañaba una intromisión inadmisibles en su autonomía financiera consagrada en el artículo 156.1 CE, y así fue planteado abiertamente por la Asamblea de Extremadura en el recurso de inconstitucionalidad que interpondría contra la LRSAL. A este respecto parece oportuno indicar que en algunos de los Estados federales de nuestro entorno —como Alemania— la capacidad de operar en las transferencias financieras de las que son titulares los *Länder*, reteniendo o suspendiendo su efectivo traspaso, se concibe como una forma muy severa de intromisión en su autonomía presupuestaria, hasta el punto de entenderse solo constitucionalmente posible en el caso extremo de que se ponga en marcha la institución de la coerción federal.

No fue preciso, sin embargo, que el Tribunal Constitucional abordase directamente esta pretendida tacha de inconstitucionalidad²⁴, toda vez que acogió previamente la queja de carácter formal relativa a la insuficiencia de rango de este artículo 57 bis LBRL, al considerarse que regulaba una materia sujeta a la reserva de ley orgánica ex artículo 157.3 CE. Tal y como se argumentó en el FJ 16 de la STC 41/2016:

“El art. 157.3 CE reserva a la ley orgánica la regulación de las relaciones financieras del Estado con las Comunidades Autónomas. Esta ‘Ley Orgánica –que en la actualidad es la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre de 1980– aparece pues como punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye’ (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2).

Un régimen que permite al Estado, por un lado, retener las cantidades adeudadas por las Comunidades Autónomas a un tercero en las transferencias que corresponden a éstas por virtud del sistema de financiación y, por otro, ejercer una competencia autonómica mediante el cumplimiento por sustitución de aquellas obligaciones, afecta muy

24. En cualquier caso, la alegación de esta causa de inconstitucionalidad sustantiva parecía abocada al fracaso. Así lo pone de manifiesto la suerte corrida por el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno de la Junta de Andalucía contra el apartado quinto de la disposición adicional octava de la LOFCA, que establece la misma garantía, aunque proyectada a “las obligaciones pendientes de pago por parte de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales derivadas de transferencias y convenios suscritos en materia de gasto social que sean vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014”. En efecto, como fallaría el Tribunal Constitucional, esta disposición no puede reputarse lesiva de la autonomía financiera de las comunidades autónomas por varias razones (STC 156/2016, FJ 4).

directamente a las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, por tanto, penetra un ámbito material cuya regulación está reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE), sin perjuicio de que ésta pueda llamar a una colaboración con normas de distinto rango”.

Como es obvio, la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo 57 bis LBRL fue de inmediato percibida por la doctrina como notablemente perjudicial para la suficiencia financiera local (Font y Galán, 2016: 15).

7. Conclusiones

Como hemos comprobado a lo largo de las anteriores páginas, una parte sustantiva de las novedades introducidas por la LRSAL fueron neutralizadas por el Tribunal Constitucional, bien porque declarase directamente la inconstitucionalidad de la norma en cuestión, bien porque, mediante la aplicación del principio de interpretación de las leyes conforme a la Constitución, identificase la inaplicabilidad de una de las lecturas posibles de la norma contraria a la autonomía local constitucionalmente protegida (así, por ejemplo, el artículo 116 bis.2 LBRL).

En este sentido, cabe ciertamente afirmar que, vía jurisprudencial, han resultado desactivados —o, cuando menos, aplazados en su aplicación— algunos de los ejes estructurales sobre los que la LRSAL construyó la reconfiguración del sistema competencial local. Así sucede con la —en principio— penetrante potestad de coordinación de los servicios municipales que atribuye a las diputaciones el artículo 36.2 a) LBRL, la cual, en virtud de la interpretación conforme llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en los dudosos términos que examinamos en el tercer epígrafe, quedaba diferida a lo que pudieran determinar los legisladores autonómicos. Y, como era de prever, poco es lo que las comunidades autónomas han avanzado en esta línea de fortalecimiento de las provincias en sus respectivos territorios. Así pues, dada su casi total inaplicación en la práctica, ese objetivo central de la LRSAL de “redefinir indirectamente el papel de los municipios despojando a estos del ejercicio de determinadas prestaciones a favor de las Diputaciones provinciales” constituye, hoy por hoy, uno “de los fracasos más sonados de la reforma” (Jiménez Asensio, 2018: 239).

Y, sin embargo, si la principal razón de ser de la LRSAL en su conjunto no era otra que asegurar la observancia de la disciplina fiscal de los Gobiernos locales a fin de cumplir los rigurosos recortes de déficit y deuda exigidos a España por la Unión Europea, debe afirmarse categóricamente que nues-

tras Administraciones locales vienen mostrando desde hace tiempo una saneada política fiscal, tal y como coincide en señalar el grueso de la doctrina (Baño León, 2019: 13; Carbonell Porras, 2023: 3).

El mérito, empero, no ha de atribuirse a la LRSAL, sino única y exclusivamente a la propia LOEPSF, a la que aquella pretendidamente venía a servir a modo de apoyo y complemento. Ha bastado por sí misma la LOEPSF para que el nivel local de gobierno avanzase por la senda del superávit presupuestario y la paulatina reducción de la deuda. Así es, el juego combinado de la exigencia de que las entidades locales se mantengan —en el peor de los casos— en situación de equilibrio presupuestario (artículo 11.4 LOEPSF), de la regla de gasto (artículo 12 LOEPSF)²⁵ y de la obligación de destinar el superávit a reducir el nivel de endeudamiento neto (artículo 32 LOEPSF)²⁶, generó casi de inmediato unos efectos benéficos en las Haciendas locales. Ello permitiría afirmar al Gobierno, en el año 2020: “La situación financiera del subsector de las entidades locales se puede calificar de saneada, con capacidad de generación de ahorro y con superávit sucesivos y continuados desde el año 2012, situándose en 2019 en el 0,31 por ciento del PIB nacional, y en una cuantía de 3.839 millones de euros”.

En suma, la sola aplicación de la LOEPSF llevó a los entes locales a una posición financiera tan sólida que, cuando las necesidades de gasto del Estado se incrementaron con motivo de la crisis generada por la pandemia, el Gobierno se vio tentado a recurrir a los “ahorros” de la Administración local para financiarlas. En efecto, el Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales, previó la posibilidad de que se transfirieran parte de esos recursos a la Administración General del Estado con el carácter de préstamo, fijando un plazo máximo de amortización de quince años. Y si bien es cierto que el préstamo se presentaba formalmente como una operación voluntaria para los Gobiernos locales, no es menos verdad que se preveían algunas medidas penalizadoras para aquellos que fueran renuentes a hacerlo. La iniciativa del Gobierno fue, pues, valorada por muchos como una injerencia inaceptable en la autonomía financiera local, lo que provocaría que

25. Según establece su apartado primero: “La variación del 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”.

26. Esta obligación fue pronto suavizada a raíz de la aprobación de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial, que incorporó a la LOEPSF la disposición adicional sexta, en cuya virtud se permitía a los Gobiernos locales que satisficieran determinadas condiciones que, a partir del año 2014, destinasen su superávit a financiar inversiones. Medida de flexibilidad que se iría prorrogando anualmente.

varias fuerzas parlamentarias habitualmente tendentes a secundar al Ejecutivo rehusaran en esta ocasión darle su apoyo. El Real Decreto-ley 27/2020 pasó, en consecuencia, a engrosar el contadísimo número de casos, desde la aprobación de la Constitución, en que el Congreso de los Diputados ha acordado la derogación de un decreto ley. Pero esto es ya otra historia, y la que nosotros teníamos que contar debe concluir aquí.

8. Bibliografía

- Arroyo Gil, A. (2016). Otra vuelta a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 701-716.
- Baño León, J. M.^a (2019). Autonomía y competencias locales. *Documentación Administrativa*, 6, 8-15.
- Bayona Rocamora, A. (2017). La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el Tribunal Constitucional. Comentarios a las primeras sentencias. *Cuadernos de Derecho Local*, 43, 284-303.
- Carbonell Porras, E. (2016). Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional. *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, 105-149.
- (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 8-28. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11192>.
- Echániz Sans, J. (2019). *Los Gobiernos locales después de la crisis. Un análisis de la evolución de las Haciendas locales en el período 2001-2016*. Barcelona/Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2016). Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo? *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, 11-31.
- Franco Giménez, T. y Zafra Víctor, M. (2022). La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la Ley de Bases del Régimen Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 17, 139-156.
- Hesse, K. (1992). *Escritos de Derecho Constitucional*, 2.^a edición (traducción de Pedro Cruz Villalón). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Jiménez Asensio, R. (2018) Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2017*, 219-246.
- Medina Guerrero, M. (2004). *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*. Barcelona/Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- (2014a). La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales. *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 147-161.
 - (2014b). *La reforma del régimen local*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Velasco Caballero, F. (2017). Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final. *Anuario de Derecho Municipal 2016*, 21-44.
- Wollmann, H. (2015). La reciente reforma del Gobierno local en España. Reflexiones desde una perspectiva comparada. En F. García Rubio (coord.). *Las reformas locales en el entorno comparado* (pp. 103-121). Barcelona/Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Xiol Ríos, J. A. (2016). Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de régimen local. *Cuadernos de Derecho Local*, 42, 373-394.
- Zafra Víctor, M. (2014). Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 49-67.