

LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: DE LA DUDA A LA INCERTIDUMBRE

Luis González Vaqué¹

Vicepresidente de la Asociación Iberoamericana para el Derecho Alimentario
Ex-Consejero de la Dirección de Mercado Interior de la Comisión Europea

1. Introducción

He de advertir al lector que redacto el presente comentario cuando la Ley que cito en el título es sólo un "Proyecto de...", lo que, por un lado, es un inconveniente, pues siempre resulta aventurado opinar sobre un texto legal antes de que se pueda leer en las páginas del BOE (ahora en Internet); por otro lado, tiene la ventaja de que puedo exponer cuál es mi parecer de forma más libre y espontánea y, si se me apura, más irrespetuosa, puesto que, en principio, el jurista debe ser el primero en respetar la Ley. En realidad, ni siquiera cuando ya se ha promulgado una determinada disposición se deja de correr el riesgo de equivocarse por lo que se refiere al alcance y eficacia de la legislación en cuestión... ¡No se sabe exactamente que nos aporta una Ley (así con mayúscula) hasta que ésta no empieza a aplicarse!

Suele citarse a Bismarck para recordar que «con las leyes pasa como con las salchichas, es mejor no ver como se hacen». No sé si el que fuera (según Wikipedia²) estadista, burócrata, militar, político y prosista alemán amaba o detestaba las salchichas y las leyes por igual; ignoro igualmente si la ocurrencia es hoy en día "políticamente" correcta... En el curso de mi vida profesional he tenido ocasión de visitar algún que otro matadero y, muy modestamente, me he ocupado de redactar el primer borrador de la primera propuesta de lo que, tras sucesivas vicisitudes, se ha convertido en una Directiva o Reglamento comunitario. Lo cierto es que sigo comiendo salchichas cuando se tercia y no tengo ningún inconveniente en exponer a continuación mi apreciación sobre una Ley que, seguramente, modificará, no sólo políticamente, la estructura administrativa de nuestro país. Y que, por lo tanto, afectará el equilibrio de poderes que, en el marco legal (léase, reglas de juego) vigente, se había alcanzado hasta la fecha.

¹ Dirección electrónica: gonzalu20@live.com

² http://es.wikipedia.org/wiki/Otto_von_Bismarck

2. Un título significativo

Las palabras nunca son neutras ni neutrales, especialmente en el ámbito del Derecho. En este contexto, hemos de advertir que los redactores del Proyecto de Ley que nos interesa han utilizado sistemáticamente el término sostenibilidad como sinónimo de estabilidad presupuestaria: en efecto, dicho término se encuentra en numerosas ocasiones casi siempre asociado al calificativo de presupuestaria.

Por lo que se refiere a la racionalización, en la Exposición de Motivos se subraya que «... se plantea [una] reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio una Administración una competencia, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas». Obviamente, entre las competencias en cuestión (nunca mejor dicho) se encuentran las relativas a la protección del consumidor y, en particular su información, que muchos Ayuntamientos han asumido debido al vacío legal y sobre todo al vacío (¿abandono?) de prestaciones de otras Administraciones o, incluso, por parte de las asociaciones de consumidores. Consumidores que, salvo error u omisión de quien escribe este comentario, no se mencionan en el Proyecto de Ley que manejamos (que se encuentra ya en una fase bastante avanzada del procedimiento destinado a su aprobación, pues se trata del texto remitido por el Congreso de los Diputados al Senado).

3. Centralizando que es gerundio

En la ya citada Exposición de Motivos se afirma que «... la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones». Tres argumentos, la duplicidad en la prestación de servicios, la falta de una clara atribución competencial y la escasez de recursos, que se utilizan para re-desorganizar la estructura administrativa, con unos objetivos evidentes: centralizar, centralizar y centralizar. Para ser más preciso hubiera tenido que utilizar la expresión doblemente evidentes, ya que se deducen del articulado de la futura Ley así como de la intencionalidad política del Gobierno y de la mayoría parlamentaria que se espera que la apruebe (y es que no se pueden identificar ni analizar cabalmente los objetivos de una determinada disposición de forma aséptica, sin tener en cuenta las circunstancias políticas que la condicionan).

Siempre en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se nos confirma que «el sistema competencial de los Municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes». Me parece que esta afirmación se queda corta puesto que la mencionada praxis no sólo es compleja sino que es en muchos casos incoherente; estimo también que la desorganización competencial no debería referirse sólo a los municipios, sino también a las Diputaciones provinciales (que una desacertada interpretación de nuestra Carta Magna por parte del Tribunal Constitucional impidió en su día suprimir) e incluso a las Comunidades Autónomas a las que, si no me equivoco, se han ido atribuyendo competencias que se verán afectadas por la futura Ley. Cabe recordar que racionalizar podría significar eliminar niveles competenciales, pero en relación con las Diputaciones (sobre las que ya he apuntado cuál es mi opinión personal), éstas se ven robustecidas si se tiene en cuenta que «otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes»: esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios (véase de nuevo la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley). Obviamente, no existe voluntad política de podar el árbol de las Administraciones locales, tal como demuestra la nueva formulación del artículo 3.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que queda redactado del siguiente modo:

«2. Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:

- a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- b) Las Áreas Metropolitanas.
- c) Las Mancomunidades de Municipios.»

Sobre esta última disposición quiero puntualizar que no menciono su existencia para criticarla. De nuevo, el problema no son los organismos que se mantienen o crean, sino cómo funcionan, de qué modo se reparten los cargos, el balance coste-beneficios de su gestión, etc. Es decir, si constituyen entidades cercanas al ciudadano al que prestan eficazmente los servicios que estos precisan o sólo sirven para facilitar colocaciones a los excedentes (¿daños colaterales?) de la partidocracia.

En principio, parece que el legislador no se plantea imponer una re-centralización puesto que se propone que la Ley 7/1985 se modifique de modo que el apartado 1 del artículo 2 queda redactado del siguiente modo:

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

Ojalá me equivoque, pero, probablemente, la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera desvirtúe la tan solemne como aparente consagración de los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia... ¡Ya se sabe que quien tiene la llave de la caja, tiene la posibilidad de decidir en qué consiste en cada caso la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera!

Los temores de los que pensamos que la futura Ley supondrá una implacable re-centralización del Estado se confirman tras la lectura del nuevo artículo 7: se trata de una disposición que define las competencias de las entidades locales, establece como éstas serán atribuidas y/o delegadas de un modo que, dejando a salvo el principio de la duda, no parecen augurar que el margen de maniobra de las autoridades locales pueda ampliarse, ni siquiera mantenerse en los niveles actuales. Inter alia, se insiste de nuevo en que no debe ponerse «... en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y [que] no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública». De nuevo, este enfoque puede afectar a las competencias municipales consolidadas más o menos de facto, entre las que destacan las referentes a la defensa del consumidor, en especial de la desinformación inherente a una cultura jurídica basada en los contratos de adhesión, las cláusulas abusivas, la letra pequeña y la publicidad hábilmente engañosa o, por lo menos, desconcertantemente desorientadora (siempre en el impreciso límite entre lo legal y lo ilegal).

En este contexto, es tan prudente como aconsejable aplicar el principio de que una determinada competencia debe ser ejercida tan sólo por una determinada Administración (que no consiste en el peculiar principio de una Administración una competencia, que se cita en la Exposición de Motivos, sino más bien lo contrario). Se trata de una idea que no es nueva y que ha recibido diversas denominaciones "Ventanilla única", "Administración (igualmente) única", etc. No es nueva, pero está por estrenar porque en la práctica no se ha aplicado jamás.

4. ¿Conclusiones?

4.1. La re-centralización: una tendencia anunciada

El diccionario de la RAE define duda como «cuestión que se propone para ventilarla o resolverla». Seguramente, he podido exponer (ventilado) mis dudas sobre el efecto útil de la Ley en cuestión. No estoy tan seguro de haberlas resuelto... Y me refiero en particular a mis propias dudas, por lo que difícilmente habré aclarado las del lector.

Me gustaría poder tranquilizar a los alcaldes, concejales y funcionarios de los Ayuntamientos de nuestro país afirmando que las competencias, que en muchos casos se han visto obligados a ejercer, y los servicios que prestan a sus administrados no serán absorbidos por la fuerza centrífuga de la futura Ley. Por honestidad intelectual no puedo hacerlo; antes al contrario, del análisis del dispositivo propuesto, corroborado por la explícita voluntad política de sus promotores, parece deducirse que las cartas van a repartirse de nuevo y, sin querer hacer un juego de palabras, la baraja está marcada.

4.2. *¿Soluciones?*

De todos modos, no quiero que la presente nota acabe convirtiéndose en un severo juicio de intenciones. La Ley objeto de mis comentarios es en cierto sentido un texto abierto: en muchos casos consagra principios de autonomía y/o eficacia que luego condiciona a determinados requisitos (como la sostenibilidad en el sentido al que hemos hecho referencia) que pueden interpretarse/aplicarse de formas discordantes o incluso incompatibles con dichos principios.

Y éste es el más importante de los reproches que puede hacerse a la tantas veces citada Ley: por su ambigüedad e incoherencia interna vulnera el principio de la seguridad jurídica. *Brevitatis causae*, no nos extenderemos en explicar en esta ocasión la trascendencia de salvaguardar dicho principio en un Ordenamiento jurídico eficiente y racional (!), porque, además, resulta evidente.

Porque, en los casos en los que las autoridades autonómicas, municipales, etc. estimen que se les impide ejercitar plenamente las competencias que consideran propias no tendrán más remedio (¿solución?) que recurrir ante las instancias correspondientes, incluyendo, por supuesto, el Tribunal Constitucional, al que no le escasea precisamente el trabajo... Es cierto que, a pesar de la imprevisibilidad de los humores de dicho Tribunal, me atrevo a pronosticar el éxito de la mayoría de dichos recursos.

Incertidumbre es la «falta de certidumbre»; y el DRAE reenvía a la definición de certeza («Conocimiento seguro y claro de algo») cuando se trata de averiguar el significado de certidumbre. En definitiva, me permito insistir en que estimo que la obligada búsqueda de soluciones por parte de las autoridades locales afectadas nos sumirá muy posiblemente en un estado de incertidumbre generalizada (que podría prolongarse durante

bastantes años). Y la causa no será otra que la in-seguridad jurídica ocasionada por una Ley centralizadora y articulada de una forma discordante con la necesaria sintonía de las exigencias de la sociedad civil, perifrasis que corre el riesgo de perder todo su contenido.

Esta es, por lo menos mi opinión aunque, obviamente, no soy infalible ni tengo ninguna intención, a mi edad, de cambiar mi profesión de jurista por la de quiromántico...

Y lo digo de nuevo sinceramente: ¡Ojalá me equivocara!