
El control sobre los entes locales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Rasgos fundamentales

Ximena LAZO VITORIA
Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Alcalá

RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto exponer críticamente las principales novedades en el régimen de controles introducidas por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y que, en su mayor parte, se justifican por referencia al principio de estabilidad presupuestaria.

Palabras clave: régimen local; control interno/externo; principio de estabilidad presupuestaria; crisis económica.

ABSTRACT

This work aims to present the main developments introduced by «Rationalization and Sustainability of Local Governments' Act» in legal control system justified in the most part by reference to the principle of budgetary stability.

Keywords: local government law; internal/external control; fiscal discipline; economic crisis.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. NUEVO SISTEMA DE COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES Y LOS CONTROLES ASOCIADOS A LAS MISMAS: 1. Introducción. 2. Competencias propias. 3. Competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.—III. RECONFIGURACIÓN DEL CONTROL INTERNO ECONÓMICO-FINANCIERO EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES LOCALES: 1. Introducción. 2. Novedades en el ámbito del control interno de la gestión económico-financiera: 2.1. Antecedentes generales. 2.2. El futuro y esperado desarrollo reglamentario del control interno en el ámbito local y la obligación de remitir información a la Intervención General del Estado. 2.3. Nueva configuración del reparo y ampliación de los destinatarios de los informes. 2.4. La co-

laboración de la Intervención General del Estado y las Entidades locales en la realización del control económico-financiero. 3. La nueva configuración del estatuto de los funcionarios locales con habilitación estatal: 3.1. Dependencia funcional. 3.2. El mantenimiento del sistema de libre designación. 3.3. Régimen disciplinario de los funcionarios locales con habilitación nacional. 4. Consideraciones finales en relación con el control interno.—IV. MECANISMOS DE CONTROL ESPECÍFICOS PARA RESGUARDAR EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: 1. De la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria a las medidas de «refuerzo» del nuevo art. 116 bis LBRL. 2. La evaluación y control de la forma de prestación (directa) de los servicios públicos de competencia local. 3. La iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas.—V. EL REFORZAMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE RENDIR CUENTAS POR PARTE DE LAS ENTIDADES LOCALES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL) establece una profunda revisión de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local —cuyo modelo competencial, se afirma, ha dado lugar a disfuncionalidades y duplicidades en la prestación de los servicios por parte de los Ayuntamientos— así como una reforma puntual del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Dichas modificaciones están estrechamente vinculadas con los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos consagrados por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En realidad, la justificación de dichas modificaciones descansa en buena medida en la necesidad de adaptar la legislación local a las previsiones de la citada Ley Orgánica. Este trabajo analiza críticamente los principales mecanismos de control introducidos o, en su caso, objeto de reforma por la LRSAL.

II. NUEVO SISTEMA DE COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES Y LOS CONTROLES ASOCIADOS A LAS MISMAS

1. Introducción

La LRSAL establece una nueva ordenación de las competencias de las Entidades locales distinguiendo al efecto entre competencias «propias», «delegadas» y «distintas de las propias y las delegadas» (art. 1.3 del citado texto legal)¹. Las primeras se ejercen en

¹ Sobre este nuevo esquema competencial existe ya una abundante bibliografía. Entre otros, pueden verse los siguientes trabajos: F. VELASCO CABALLERO, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Instituto de Derecho Local, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 23 a 60; y, del mismo autor, «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local ante el Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (coord.), *La reforma del régimen local español*, Fundación

régimen de autonomía y son atribuidas únicamente mediante Ley; las delegadas (por el Estado o por las CCAA) se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el respectivo acuerdo de delegación (art. 7.3 y 27 LBRL); y, por último, «las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación» —una categoría no contemplada en la legislación precedente— sólo pueden ejercerse a condición de que se cumplan los estrictos requisitos previstos por el art. 7.4 LBRL. Junto a lo anterior, se ha reconfigurado (a la baja) tanto la cláusula general de competencia municipal como el listado de materias (ahora con pretensión taxativa) en las que los municipios deben tener competencias propias (art. 25.1 y 2 LBRL) y, finalmente, se ha derogado el art. 28 LBRL, referido a la «cláusula general» de competencia municipal².

Pero con ser ello muy significativo debe subrayarse que la reforma de 2013 va mucho más allá al someter el ejercicio de dichas competencias a nuevos condicionantes y controles (en su mayoría, de carácter preventivo) para garantizar el respeto de un conjunto de principios económicos (señaladamente, el de sostenibilidad y estabilidad financiera) y también para cortar de raíz los casos de duplicidades competenciales («una Administración una competencia» ha sido unos de los «lemas» más sonados de la nueva regulación)³. A pesar de que hay novedades en las tres categorías antes referidas, las más relevantes conciernen a las competencias propias y, muy significativamente, a las competencias distintas de las propias y de las delegadas. En dichos aspectos centraremos nuestra atención.

2. Competencias propias

Como novedad respecto de la regulación precedente, el legislador obliga ahora a «evaluar la *conveniencia* de la implantación de los servicios locales, conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera». Dicha evaluación —*contenido adicional* a la memoria económica que debe acompañar al respectivo proyecto de Ley, regulada para el caso de las Leyes estatales en el art. 22.2 Ley 50/1997,

Democracia y Gobierno Local, 2013, pp. 33 a 12. En la misma obra colectiva antes citada, *vid.* también el capítulo redactado por J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge», pp. 115 a 138. También, T. FONT I LLOVET, «La reforma local: aspectos constitucionales», en el Blog del Institut de Dret Públic, 13 de noviembre de 2013; y J. CUESTA REVILLA, «La clarificación de las competencias municipales», *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, Diputaciones y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Centro de Estudios Andaluces y Diputación de Jaén, Sevilla, 2014, pp. 53 a 64.

² La efectividad de esta derogación —cuya finalidad se recoge en la Exposición de Motivos LRSAL «las Entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la Ley (explícitamente, cabría añadir)— es muy limitada porque su lugar, en opinión de la doctrina mayoritaria, ha sido ocupado (al menos parcialmente) por el nuevo art. 7.4 del citado texto legal. *Vid.* J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «El régimen de competencias...», *op. cit.*, p. 130, y J. CUESTA REVILLA, «La clarificación...», *op. cit.*, p. 64.

³ Y así también se recoge en la Exposición de Motivos de la LRSAL: la nueva ordenación, se afirma, tiene por objeto 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».

de 27 de noviembre, del Gobierno⁴— valora el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas así como el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad (art. 25.3 y 4 LBRL). Sin perjuicio de lo anterior, añade el art. 25.4 *in fine*, los proyectos de leyes estatales se *acompañarán de un informe* del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se *acrediten los criterios* antes señalados. Además, según el apartado final del art. 25 LBRL, la Ley «deberá garantizar que *no se produce una atribución simultánea de la misma competencia* a otra Administración Pública».

A partir de ahora, por tanto, la atribución de competencias asociadas a alguna de las materias del art. 25.2 LBRL se condiciona —o, al menos eso pretende el legislador básico— a que se valore *previamente*: i) el respeto de un conjunto de principios jurídicos y económicos, entre otros, el de estabilidad y sostenibilidad financiera, y ii) la ausencia de duplicidades competenciales. El primer aspecto, se garantiza *doblemente* mediante la respectiva memoria económica (nuevo contenido) y, para el caso de proyectos legislativos estatales, por la inclusión de *un nuevo informe de carácter preceptivo y que cabría calificar, al menos, como obstativo* —«se acompañará... en el que se acrediten...»— por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Mientras que, por su parte, el segundo aspecto se solventa con una adecuada justificación —en negativo, se entiende— de la ausencia de dicha duplicidad. Para el caso del Estado esta última exigencia se cumplirá previsiblemente mediante alguno de los informes que deben ser elaborados antes del sometimiento del respectivo proyecto al Consejo de Ministro, singularmente el que corresponde evacuar a la Secretaría General Técnica (art. 22.2 LG).

3. Competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación

Sin entrar a valorar si el nuevo esquema que luce en el art. 7 LBRL permite o no realizar el objetivo perseguido (clarificación competencial), cabe cuestionar la corrección lógica de la enunciación de esta tercera categoría⁵. Ello es así porque el campo teórico de regulación se agota con las dos primeras categorías (competencias propias y delegadas) y desde luego en nada «clarifica» un *tercer nivel* —«las Entidades locales sólo podrán ejercer competencias *distintas* de las propias y de las atribuidas por delegación»— cuando, en realidad, su especificación conduce necesariamente a identificarlas, por razón de su *titularidad*, con la primera de las categorías antes enunciadas (propias)⁶. Pero dicho esto conviene advertir que la interpretación anterior contrasta fuertemente con otras

⁴ Recuérdese a este respecto que el contenido de la memoria económica, según dispone el citado art. 22.2 LG, se circunscribe únicamente a una «estimación del coste a que dará lugar» la respectiva iniciativa legislativa.

⁵ La falta de coherencia de la disposición que se comenta ha sido tempranamente denunciada por F. VELASCO CABALLERO, «Nuevo régimen de competencias...», *op. cit.*, p. 41.

⁶ No es éste un trabajo en el que se analice el nuevo modelo competencial diseñado por la LSRAL —antes se han citado estudios que abordan exhaustivamente este capital aspecto de la nueva legislación— pero, como se comprende, ha sido imprescindible formular un juicio de valor respecto *titularidad de las mismas* dado que

que se han puesto de manifiesto recientemente. Así, por ejemplo, la contenida en el «Informe sobre la evaluación de la afectación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a los servicios prestados por el Ayuntamiento de Zaragoza»⁷ en el cual, entre otras cosas, «se analizan las competencias definidas como propias por los municipios en el art. 25 de la Ley de Bases de Régimen local modificada: cuáles de ellas se mantienen inalteradas y *cuales dejan de ser propias y su titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma...*». Lo que equivale a afirmar, claro está, que todo lo que no esté expresamente mencionado en la citada norma —con independencia de un reconocimiento normativo previo— deja de ser una competencia de titularidad municipal, trasladándose *automáticamente* al ámbito autonómico. Otro ejemplo, ligeramente más matizado, lo encontramos en el Decreto núm. 1434, de 10 de febrero de 2014, del Ayuntamiento de Valladolid por el que se aprueba la «Instrucción acerca de la aplicación del nuevo marco competencial establecido en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local». La citada Instrucción impone la ordenación de las actividades municipales en función de la nueva categorización del art. 7 LBRL, distinguiendo entre actividades de nueva implantación respecto de aquellas otras que ya venían desarrollándose. En relación con estas últimas —y a diferencia de la posición manifestada en el informe de Zaragoza antes referido (no hay pérdida «automática» de competencia, de ser ello posible)— se ordena valorar la continuidad de la misma en función de varios criterios (*v. gr.* la interrupción podría causar daños irreparables a los usuarios) y solicitar los informes que regula el art. 7.4 LBRL. Otro ejemplo, lo encontramos en la Nota Explicativa sobre la aplicación LRSAL elaborada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se advierte que todas las competencias que «ya se vinieran ejerciendo» y que, a su vez, no se encuadren en las dos primeras categorías (propias/delegadas) deberán ser objeto del doble informe antes referido. Y, finalmente, la Federación Española de Municipios entiende que las competencias «distintas de las propias y de las atribuidas por delegación» son aquellas que «no precisan de ser atribuidas ni por el Estado ni por las Comunidades Autónomas»⁸.

Pues bien, para *ejercer* estas competencias —cuya delimitación, como se ha expuesto, es una cuestión muy compleja⁹— la LRSAL exige la concurrencia de los siguientes dos

de dicho criterio depende, a su vez, la valoración que se haga de los nuevos mecanismos de control asociados a las mismas.

⁷ Elaborado por la Oficina Técnica de Presidencia, Economía y Hacienda del citado Ayuntamiento, de 24 de enero de 2014. La cita corresponde a la p. 5 (la cursiva es nuestra).

⁸ *Vid.* el documento «Requisitos para el ejercicio de competencias distintas de las propias y delegadas tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)», publicado en la página web de la FEMP. La cita corresponde a la p. 2 y la cursiva es nuestra.

⁹ Sobre este aspecto *vid.* los trabajos de F. VELASCO CABALLERO, «Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias», publicado en el Blog del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, 27 de febrero de 2014; y R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Cuatro cuestiones clave sobre competencias municipales en la aplicación de la reforma local», 3 de marzo de 2014, disponible en www.estudiconsultoria.com.

presupuestos: i) que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación presupuestaria y sostenibilidad financiera, y ii) que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Para garantizar ambos extremos se exige ahora contar con sendos informes caracterizados por el legislador, con todo lo que ello comporta, como «necesarios, previos y vinculantes». Por un lado, el de la Administración competente por razón de la materia, en la que se señale la inexistencia de duplicidades y, por otro, el de la Administración (autonómica, en el caso de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana; y estatal para el resto) que tenga atribuida la tutela financiera en relación con la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

De lo anterior se deduce que el legislador ha creado *ex novo* dos robustos mecanismos de control a los que se *supedita el ejercicio* de las competencias de las Entidades locales¹⁰. Ello pone sobre la mesa varios interrogantes, el primero y, sin duda, más importante, es el de su encaje constitucional. Para ello nada mejor que recordar la conocida doctrina del Tribunal Constitucional en materia de controles sobre las Entidades locales (*leading case* Sentencia 4/1981) según la cual es compatible con la autonomía local la existencia de controles de legalidad¹¹ pero siempre que aquellos no sean «genéricos e indeterminados» de forma que sitúen a las Entidades locales en «una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales». En todo caso, añade el Alto Tribunal «los controles de carácter *puntual* habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado». Y resulta pertinente recordar asimismo que al amparo de dicha interpretación el Alto Tribunal consideró no ajustado al texto constitucional el entonces art. 7 de la Ley de Régimen Local («en las materias que la Ley no confíe a la exclusiva competencia de los Municipios y las Provincias actuarán unas y otras bajo la dirección administrativa del Ministerio correspondiente...») precisamente por considerar que el mencionado precepto «al otorgar una potestad de dirección genérica a la Administración del Estado, refleja una concepción acerca de la posición del Municipio y la Provincia en el Ordenamiento que se opone al *gobierno y administración autónomas* que garantizan los arts. 140 y 141 de la Constitución»¹². Sin necesidad de entrar ahora en mayores honduras y volviendo

¹⁰ Un juicio crítico le merece a J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «El régimen de competencias locales...», *op. cit.*, p. 131, la configuración de los indicados mecanismos de control (la noción de «duplicidad» es sumamente vaga y dependiente de las concretas circunstancias de cada municipio; la falta de concreción de los perfiles de los informes vinculantes, etc.) y porque, en su opinión, es posible «eludir» estos controles, por la vía de «encajar» las respectivas actividades en alguno de los títulos competenciales relativos a los servicios obligatorios mencionados en el art. 26.

¹¹ No existiendo dicha compatibilidad, por tanto, en caso de *perverse* controles de oportunidad.

¹² Sobre el concepto de autonomía local y los controles que se pueden articular sobre la actuación de las Entidades locales, *Vid.* J. LEGUINA VILLA, «Gobierno municipal y Estado autonómico», *RAP*, núms. 100-102, 1983, pp. 2194 a 2196.

la mirada nuevamente al art. 7.4 LBRL parece claro que el sistema de control que se ha instaurado (carácter previo y vinculante de los informes) excede las posibilidades que ofrecen las normas constitucionales sobre autonomía local así como la interpretación del Tribunal Constitucional antes referida. No hay una intervención puntual o un control sobre aspectos concretos, más bien se produce un condicionamiento absoluto e impeditivo, en su caso, del ejercicio de determinadas competencias. Además, cabe señalar que en lo que concierne a la sostenibilidad financiera se produce una *superposición de controles ex art. 116 bis LBRL*: se prevé nada menos que la *supresión de las competencias* que ejerza la Entidad local distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, como una de las medidas que adicionalmente (control *a posteriori*) se deben adoptar en relación con lo establecido en el art. 21 de la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Plan económico-financiero).

Para terminar, a nadie se le escapa que uno de los objetivos perseguidos por la reforma ha sido eliminar el campo de acción de las denominadas competencias impropias porque su ejercicio ha provocado, en algunos casos, descalabros económicos cuando no emprendimientos quijotescos. Pero reconocidos dichos extremos, lo cierto es que el mecanismo de corrección ideado por el legislador básico presenta, tal y como se ha argumentado, serios inconvenientes de coherencia lógica (titularidad de las competencias), así como de ajuste con el texto constitucional (incompatibilidad en razón de los controles establecidos).

III. RECONFIGURACIÓN DEL CONTROL INTERNO ECONÓMICO-FINANCIERO EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES LOCALES

1. Introducción

Desde sus primeros borradores, la reforma legal que aquí se comenta ha perseguido el reforzamiento del control interno económico financiero de los entes locales y en particular la potenciación de la función interventora¹³. Sabido es que se trata de una función infradotada normativamente, que presenta variados problemas prácticos de articulación y que tradicionalmente no ha sido objeto de estudios doctrinales permanentes y sistemáticos. Por ejemplificar el primer aspecto, basta recordar que el legislador dedica

¹³ En una primera versión del Anteproyecto se afirmaba, incluso, que la iniciativa perseguía «fortalecer la *figura del interventor local* [no de la función] para dotarlo de mayor imparcialidad y garantizar así un control financiero y presupuestario más riguroso de las Administraciones locales». Un primer análisis crítico del Anteproyecto sobre este aspecto puede verse en X. LAZO VITORIA, «La nueva configuración del control económico-financiero local a la luz del Anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local», VIII Congreso Nacional de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo, Alicante 2013, www.aepda.es, y también en el riguroso trabajo de B. SESMA SÁNCHEZ, «El control interno en el ámbito local: situación actual y propuestas de reforma», *Anuario de Derecho Municipal 2012*, IDLUAM, Marcial Pons, 2013, pp. 183 a 203.

a esta materia apenas unos escasos preceptos (necesitados en su mayoría de un adecuado desarrollo normativo) y que, por citar otro extremo de importancia, la regulación del estatuto de los funcionarios se remite a reales decretos ayunos de modernización. Y es que el conjunto de preceptos que regulan el control interno del gasto público —apreciación también referible al ámbito estatal— está muy lejos de conformar un subsistema normativo mínimamente coherente: son frecuentes las antinomias, los vacíos normativos y la regulación de aspectos capitales mediante simples circulares¹⁴. Pues bien, la LRSAL acomete una reforma en esta materia, incidiendo en los siguientes aspectos: *a*) modificaciones que afectan al ejercicio del control interno *v. gr.* nueva configuración del reparo; *b*) a su marco regulador, y *c*) aspectos orgánicos, en particular, mediante la recuperación de la dependencia funcional de los funcionarios locales con habilitación estatal respecto de la Administración General del Estado¹⁵.

2. Novedades en el ámbito del control interno de la gestión económico-financiera

2.1. Antecedentes generales

La LRSAL mantiene la estructura tradicional del control interno (función interventora, control financiero y control de eficacia) añadiéndose ahora, sin embargo, una referencia expresa a la auditoría de cuentas. Como es de sobra conocido, la clásica función interventora —es decir, el control *ex ante* de legalidad dotado de efectos suspensivos en ciertos supuestos— ha ido cediendo terreno (tanto en el ámbito subjetivo como objetivo) a otras modalidades de control (control financiero y control de eficacia) de más reciente incorporación a nuestro ordenamiento jurídico. En trabajos anteriores he expresado un juicio crítico acerca del modelo resultante (notable potenciación de los métodos *ex post* de control en detrimento de aquellos que operan de forma preventiva)¹⁶ y también acerca de las deficiencias técnicas que presenta el modelo regulado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) a cuya lectura remito al lector interesado¹⁷. Reconociendo,

¹⁴ Un «caos normativo» denunciado hace ya mucho tiempo por J. L. VILLAR PALASÍ, «La dinámica del principio de legalidad presupuestaria», *RAP*, núm. 49, 1966, pp. 9 a 38.

¹⁵ Se trata de una de las medidas «estrella» de la reforma: se incluyó en el Programa electoral del Partido Popular para las elecciones generales de 2011, *vid.* http://www.pp.es/actualidad-noticia/programa-electoral-pp_5741.html, y fue mencionada expresamente por el presidente del Gobierno en el discurso de investidura.

¹⁶ *Vid.*, entre otros, *El control interno del gasto público. Un estudio desde el Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 2008; *El modelo de control interno del gasto público estatal. Propuestas de cambio*. Documento de trabajo 156/2010. Fundación Alternativas, y «El estatuto de los funcionarios locales con habilitación estatal...», *op. cit.*

¹⁷ Una de esas deficiencias está en relación con la evidente superposición de objetivos asignados al control financiero y al control de eficacia. Así, mientras el primero, según prescribe el art. 220.1 LRHL, tiene entre sus finalidades el informar «acerca del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos»; el

pues, que la reforma deja intactas las líneas maestras del modelo, exponemos seguidamente los aspectos (importantes, pero no estructurales) de los que se ocupa en relación con el ejercicio de estas funciones.

2.2. *El futuro y esperado desarrollo reglamentario del control interno en el ámbito local y la obligación de remitir información a la Intervención General del Estado*

La LRSAL modifica el art. 213 LRHL prescribiendo ahora que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, fijará las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control interno (función interventora, control financiero y control eficacia). Como antes se ha expuesto, esta disposición pretende completar un sensible vacío que afecta al ejercicio de estas funciones y que en la práctica se ha venido paliando mediante la aplicación de normas estatales (*v. gr.* Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado) aunque con el inconveniente de que las categorías contempladas en el Reglamento estatal no se corresponden plenamente con las que, a su vez, establece la Ley de Haciendas Locales. No obstante, téngase en cuenta que la DF Única LRHL contempló desde su aprobación (2004) una autorización amplísima para el desarrollo reglamentario («cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley...») por lo que, en realidad, la novedad que aporta la LRSAL se refiere a la especificación de su contenido. Sin perjuicio de lo anterior, los órganos interventores locales *deberán enviar (anualmente)* a la Intervención General de la Administración del Estado, un *informe resumen de los resultados de los controles* que se desarrollen en cada ejercicio. El plazo de remisión y el contenido específico del citado informe se remite también al futuro desarrollo reglamentario al que antes se ha hecho alusión.

2.3. *Nueva configuración del reparo y ampliación de los destinatarios de los informes*

El denominado reparo (arts. 216 a 218 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales) expresa un juicio contrario a la adopción de un acto o acuerdo, por su contra-

segundo, regulado en un precepto diferente lo que sugiere singularidad propia, se encamina también a la «comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos». Y es que, como he subrayado en otro lugar, nadie discute la necesidad de someter a las decisiones públicas a nuevos parámetros de control, especialmente aquellos que permitan conocer si la elección del gasto es adecuada, si existen otras vías que permitan un ahorro de recursos o, en fin, si las obras, servicios y objetivos previamente establecidos se cumplen o no, en qué grado y por qué causas. Pero ello debe realizarse aportando a los operadores jurídicos (órganos de gestión, de control, etc.) un marco jurídico mínimamente claro y bien delimitado. En caso contrario, a las dificultades propias que conlleva la aplicación de estas técnicas se suma la incertidumbre del diseño normativo y el entendible rechazo a la duplicidad de controles. En esta misma línea, no está de más recordar que el legislador estatal ha rectificado su marco regulador (recuérdese que la Ley General Presupuestaria de 1977 también diferenciaba entre control financiero y de eficacia) unificando ahora las citadas modalidades bajo la figura del control financiero.

dicción con el principio de legalidad. En determinados supuestos —tratándose de las infracciones más graves, art. 216 LRHL— el reparo suspende la tramitación del expediente hasta que se solventa la discrepancia entre el órgano local y el interventor. Dicha resolución corresponde, por regla general, al presidente de la Entidad local, salvo los dos supuestos que corresponden al Pleno (insuficiencia o inadecuación del crédito; obligaciones o gastos cuya aprobación corresponda al citado órgano colegiado). Este esquema —que la reforma no modifica— conduce, como ya hemos señalado en un trabajo anterior¹⁸, a otorgar primacía al parecer del órgano político sin que por otro lado el legislador se haya ocupado de fijar unas pautas mínimas procedimentales: por ejemplo, cuáles son los plazos dentro de los cuales deben producirse dichas actuaciones, contenido del acto que resuelve la discrepancia, etc.¹⁹. Únicamente se ha introducido la *facultad* del presidente de la Entidad Local («podrá elevar») para someter la resolución de las respectivas discrepancias «al órgano de control competente por razón de la materia, de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera» (art. 218.2 LRHL).

Otras novedades están relacionadas con la forma de presentación y los destinatarios de los informes de control. Recuérdese que según la regulación vigente, el interventor *debe elevar al Pleno todas las resoluciones adoptadas por el presidente de la entidad que sean contrarias a los reparos formulados* (art. 218 LRHL)²⁰. Una garantía importante pero que, en ocasiones, se ha visto mermada porque corresponde al propio presidente fijar el orden del día de la respectiva sesión²¹. Es por ello que el LRSAL establece que el citado informe «constituirá un punto *independiente* en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria».

Sin perjuicio lo anterior, se *amplían también los destinatarios de los informes del interventor*. Por un lado, se debe remitir anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el presidente de la Entidad local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Y, por otro, como antes se ha expuesto, se debe remitir a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los controles realizados.

¹⁸ Vid. X. LAZO VITORIA, «El estatuto de los funcionarios locales con habilitación estatal...», *op. cit.*, pp. 137 a 163.

¹⁹ E. ÁVILA CANO, «El control de los secretarios e interventores municipales», en VV.AA., *Urbanismo y Democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas, Madrid, 2007, p. 131, ha postulado la creación de una nueva Sección de Asesoramiento Preventivo del Tribunal de Cuentas competente para conocer y resolver las discrepancias surgidas a consecuencia de la formulación del reparo.

²⁰ Una posición crítica respecto de estos informes viene manifestando la Federación Española de Municipios y Provincias por considerarlos «un elemento de utilización política y de crispación». Vid. *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Madrid, 2006, p. 107.

²¹ Sobre los problemas prácticos que plantea el citado esquema y algunas propuestas de modificación, *vid.* X. LAZO VITORIA, *El estatuto de los funcionarios locales...*, *op. cit.*, pp. 155 y 156 y la bibliografía ahí citada.

2.4. *La colaboración de la Intervención General del Estado y las Entidades locales en la realización del control económico-financiero*

Otra de las novedades del LRSAL reside en la posibilidad de celebrar convenios de colaboración entre la IGAE y las Entidades locales interesadas (DA 7.^a, «Colaboración con las Intervenciones locales»). En virtud de dichos convenios la IGAE «podrá asumir... *la realización de actuaciones de apoyo encaminadas a reforzar la autonomía y eficacia de los órganos responsables del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, contable y presupuestaria en el ámbito de las Entidades locales*» así como realizar labores de «apoyo técnico». De lo anterior se puede deducir que la disposición persigue un doble objetivo: primero, permitir la transferencia de conocimientos, técnicas y procedimientos desde los equipos de la Intervención estatal en favor de las locales, especialmente, cabría entender, respecto de aquellas entidades infradotadas desde el punto de vista de sus recursos materiales y humanos. El segundo objetivo resulta, en cambio, mucho más difícil de precisar: el legislador recurre a un largo e innecesario circunloquio «realización de actuaciones de apoyo encaminadas a reforzar...» para rematar posteriormente con una formulación nebulosa. De lo que se trata, siguiendo el tenor literal de la norma, es de «realizar actuaciones encaminadas a reforzar la autonomía de los órganos...». Pero cuesta identificar qué medidas serían las idóneas para satisfacer dicha finalidad (reforzar la autonomía de los órganos). Podría aventurarse que no son otras que labores propiamente de control (financiero y sobre todo auditorías) cuando el ente local no esté en condiciones de afrontarlas de modo adecuado²². Pero en este caso lo que sale fortalecido es el control de los fondos públicos y la buena gestión financiera y no, al menos de modo directo, la autonomía de los órganos de control.

Más allá de las consideraciones anteriores se puede afirmar a modo de resumen que, por un lado, se ha establecido una cláusula muy amplia cuyo contenido vendrá especificado en los convenios que al efecto se suscriban, atendiendo a las necesidades particulares de cada Entidad local. Por otro, que cualquiera que sea la naturaleza de las citadas medidas, ellas se traducirán en la encomienda de actuación (por parte de la Intervención General) en alguna intervención delegada, regional o territorial. Y, por último, que se trata de una asesoría no gratuita ya que el convenio deberá prever la «contraprestación económica» a satisfacer por la respectiva Entidad local.

Por otro lado, téngase en cuenta que el legislador estatal ha aprobado hace poco tiempo una disposición semejante —colaboración de la IGAE, previa celebración del respectivo convenio— en el ámbito de los organismos, sociedades y demás entidades

²² Dichas labores no pueden consistir en la colaboración, auxilio y asesoramiento técnico porque éstas ya están comprendidas en el segundo objetivo enunciado por la DA 7.^a Aunque bien es cierto que el apartado final de la DA 7.^a parece unificar los objetivos en uno sólo: «la Intervención General podrá encomendar la realización de *dichas actuaciones de apoyo técnico* a la Intervención Delegada, Regional o Territorial, que en cada caso se determine» (la cursiva es nuestra).

integradas en el Sector Público Estatal. En este caso, el legislador define con mayor precisión los objetivos perseguidos por la citada colaboración: «la realización de actuaciones encaminadas a la mejora de los procesos de gestión económico-financieros y contabilización o al establecimiento de medidas que refuercen su supervisión» (nuevo apdo. 6 del art. 144 Ley General Presupuestaria, añadido por la Ley 2/2012, de 29 de junio, por la que se aprueban los Presupuestos Generales para el ejercicio 2012).

El caso es que al mismo tiempo que se establecen sendas habilitaciones legales para la colaboración entre la Intervención estatal con otras instituciones y órganos, la IGAE viene declarando su propia insuficiencia de medios para afrontar las funciones que tiene asignadas por el ordenamiento jurídico (intervención, control financiero y los distintos tipos de auditoría)²³. Así, por ejemplo, la Orden HAP/1633/2013 citada en la nota precedente señala que «la Intervención General de la Administración del Estado *carece de efectivos suficientes* para hacer frente, en el plazo previsto, a algunas de las actuaciones incluidas en los planes aprobados, por lo que razones de eficiencia técnica y organizativa y, fundamentalmente, razones orientadas a dar cumplimiento a la normativa nacional y comunitaria, *determinan la necesidad de establecer un proceso de colaboración con empresas privadas de auditoría*, mediante la contratación de la ejecución de determinadas actuaciones de control mencionadas anteriormente, que la Intervención General de la Administración del Estado *no puede asumir en su integridad con sus efectivos actuales*» (la cursiva es nuestra).

3. La nueva configuración del estatuto de los funcionarios locales con habilitación estatal

La reforma legal pretende «garantizar la profesionalidad y la eficacia» (Exposición de Motivos) de la función de control interno desarrollada por los interventores locales así como de las que corresponden el resto de funcionarios locales con habilitación estatal. Con dicha finalidad se introducen importantes modificaciones en la dependencia funcional y en el régimen disciplinario de los citados funcionarios. Se modifica el art. 92 y se introduce un nuevo art. 92 bis LBRL, mediante el cual se recuperan muchas de las previsiones del sistema precedente. Junto a lo anterior, sin embargo, se mantiene la posibilidad de proveer los citados puestos mediante el sistema de libre designación.

²³ Vid. la Orden HAP/1633/2013, de 9 de septiembre, por la que se declara la insuficiencia de medios de la Intervención General de la Administración del Estado, que justifica la contratación con empresas privadas de auditoría (BOE de 11 de septiembre de 2013). Para ejercicios precedentes, *vid.*, por ejemplo, la Orden HAP/2017/2012, de 20 de septiembre, por la que se declara la insuficiencia de medios de la Intervención General de la Administración del Estado, que justifica la contratación con empresas privadas de auditoría (BOE de 25 de septiembre de 2012) y la Orden ESS/2004/2012, de 20 de septiembre, por la que se declara la insuficiencia de medios de la Intervención General de la Seguridad Social, que justifica la contratación con empresas privadas de auditoría (BOE de 24 de septiembre de 2012).

3.1. Dependencia funcional

Como es sabido, la DA 2.^a de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) atribuyó a las Comunidades Autónomas la selección de los funcionarios locales con habilitación estatal obteniéndose, bajo dicho sistema, la respectiva habilitación prácticamente de forma «automática»²⁴. La Ley 27/2013 recupera las competencias de la Administración General del Estado al establecer que «la aprobación de la oferta de empleo público, *selección, formación y habilitación* de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional *corresponde al Estado* a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente». En la misma línea, se pueden destacar los cambios introducidos en la valoración de los méritos que se tienen en cuenta en los respectivos concursos de acceso. El nuevo art. 92 bis LBRL dispone en su apartado sexto que los así denominados méritos generales representarán nada menos que el 80 por 100 del baremo correspondiente, distribuyéndose el resto de siguiente modo: hasta un 15 por 100, por méritos derivados del conocimiento de las especialidades de la organización territorial de cada Comunidad Autónoma y, hasta un 5 por 100, por méritos específicos directamente relacionados con las características del puesto de trabajo. Una modificación que contrasta fuertemente con el régimen establecido por el EBEP (la competencia para fijar la puntuación asociada a cada uno de los citados méritos corresponde a las CCAA) e incluso con la situación previa a la aprobación del EBEP²⁵. Es de esperar que esta reforma ayude a aumentar las plazas ofertadas para este tipo de funciones²⁶ donde se detecta una muy preocupante tasa de vacantes y de puestos sin cubrir.

3.2. El mantenimiento del sistema de libre designación

Como se recordará, a principios de 1990 se introdujo por primera vez en el ordenamiento jurídico español la posibilidad de que los puestos reservados a funcionarios locales con habilitación nacional pudieran ser cubiertos, eso sí, de forma excepcional

²⁴ Recuérdese que bajo el citado sistema las Comunidades Autónomas remitían al Ministerio de Administraciones Públicas «la relación de los funcionarios nombrados por las mismas» con el objeto de que el Ministerio proceda a «acreditar la habilitación de carácter estatal» y a realizar la respectiva inscripción en un registro regulado por la citada DA. Una valoración muy crítica del citado modelo puede verse en R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho del Empleo Público*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2007, pp. 97 a 103; y F. SOSA WAGNER, «Nuevo desalojo del Estado: secretarios e interventores», *El Mundo*, 30 de abril de 2007.

²⁵ Recuérdese que en modelo previo al EBEP la valoración de los méritos generales (Estado) y de los específicos del puesto de trabajo (Corporación local) representaban, respectivamente, el 65 y 25 por 100 del baremo.

²⁶ Según datos del Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local las plazas convocadas por las Comunidades Autónomas en un periodo de cuatro años fueron 584, en contraste con las 1.675 plazas ofertadas por el Estado en un periodo incluso menores (tres años).

mediante el sistema de libre designación²⁷. Aunque se trata de una modalidad excepcional y sujeta a determinados requisitos es indudable que el sistema de libre designación conlleva determinados riesgos que difícilmente pueden ser obviados: politización de funciones, posible relajación de los controles, destitución del titular del órgano encargado de la fiscalización de la corporación local, etc.²⁸. A pesar de lo anterior, *la LRSAL ha optado por mantener el sistema de libre designación ampliando incluso su ámbito de aplicación*²⁹. Recuérdese que la regulación anterior autorizaba su empleo en «los municipios de gran población, Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares» (DA 2.^a EBEP), mientras que el LRSAL incluye ahora a «los municipios incluidos en el ámbito subjetivo definido en los arts. 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, así como las Diputaciones Provinciales, Áreas Metropolitanas, Cabildos y Consejos Insulares y las Ciudades con estatuto de autonomía Ceuta y Melilla».

En todo caso, el LRSAL dispone que cuando se quiera utilizar la libre designación para puestos de trabajo que tengan asignadas determinadas funciones (el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, la contabilidad, tesorería y recaudación), será preciso contar con «la autorización expresa del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas Locales»³⁰. Y, en caso de cese, se requiere de un informe preceptivo previo del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas Locales,

²⁷ Vid. DA 8.^a de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1992 y art. 2 de la Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación estatal. Y con posterioridad, la DA 2.^a de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, mantuvo dicho sistema aunque en el caso de los municipios, limitando su aplicación únicamente a los de gran población.

²⁸ La doctrina se ha manifestado mayoritariamente contraria a la introducción de la libre designación en este ámbito. Así, por ejemplo, M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública*, Tecnos, 2013, p. 81, afirma que «dichas reformas de unos cuerpos que nacieron para controlar desde dentro de la legalidad de actuación de los electos *locales no benefician precisamente el ejercicio independiente, responsable y eficaz* de esta labor. Situación que sólo se explica por el predominio de los intereses de los partidos políticos y sus bases locales y que *reduce las garantías de control* de unas Entidades locales que, en el momento presente, no están sobradas de controles de legalidad precisamente» (la cursiva es nuestra). Vid. también R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho de Empleo Público...*, *op. cit.*, pp. 98 y 99.

Por otro lado, téngase en cuenta que el Tribunal Constitucional (STC 235/2000, de 5 de octubre) no encontró tacha de constitucionalidad en esta materia. Para un análisis crítico de la citada sentencia, *vid.* X. LAZO VITORIA, «El estatuto de los funcionarios locales...», *op. cit.*, pp. 143 y 144 y la bibliografía ahí citada.

²⁹ Ésta es sin duda la mayor crítica que puede formularse a la Ley 27/2013 en el ámbito del control interno. Si lo que se desea es avanzar en el reforzamiento de la independencia de los funcionarios locales con habilitación nacional en nada ayuda extender un régimen (libre designación) que puede poner en peligro precisamente el valor que se pretende resguardar. Sobre este punto, *vid.* las consideraciones críticas de J. FONDEVILA ANTOLÍN, «La reforma local y su regulación de la libre designación para las subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería: un paso más hacia la politización de la función pública», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 19, 2013, pp. 1821 a 1839.

³⁰ En contraste, el texto legal precedente establecía la autorización expresa de la «Administración que ejerza la tutela financiera».

debiendo la Corporación local asignar al funcionario cesado un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación (art. 92 bis apdo. 6).

Otras previsiones igualmente importantes no han sido finalmente incorporadas al texto de la LRSAL (*v. gr.* la necesidad de motivar adecuadamente la respectiva resolución con referencia al cumplimiento, por parte del candidato elegido, de los requisitos y especificaciones exigidos en la convocatoria y de la competencia para proceder al nombramiento) lo que hubiese sido de utilidad, dada la gran litigiosidad que ha presentado el sistema de libre designación desde su introducción al ámbito de los funcionarios locales con habilitación nacional³¹.

3.3. Régimen disciplinario de los funcionarios locales con habilitación nacional

También hay novedades reseñables en el ámbito del régimen disciplinario aplicable a estos funcionarios. Como se recordará, la DA 2.^a EBEP atribuyó a las Comunidades Autónomas la potestad para regular el régimen disciplinario aplicable a estos funcionarios, reservándose, no obstante, al Estado (Ministerio de Administraciones Públicas) la resolución de determinados expedientes disciplinarios (cuando el funcionario se encontrare destinado en una Comunidad distinta a aquella en la que se le incoó el respectivo expediente). Pues bien, la Ley 27/2013 redistribuye las funciones de incoación del respectivo expediente y de, en su caso, imposición de las sanciones en función de varios criterios (lugar de la comisión de la infracción; gravedad de las infracciones, etc.) cuya aplicación conjunta presenta, sin embargo, variados problemas de articulación práctica³².

4. Consideraciones finales en relación con el control interno

Nadie discute que la gestión de los recursos públicos requiere de un control robusto, ágil y cuya independencia esté adecuadamente garantizada por el ordenamiento jurídico. La LRSAL articula medidas concretas para fortalecer este último aspecto —mejor articulación del reparo, baremos, etc.— pero paradójicamente no encuentra obstáculos en mantener e incluso ampliar el ámbito de aplicación del sistema de libre designación el cual, como ha señalado el Tribunal de Cuentas, puede suponer un «acentuado condicionamiento» de las funciones de control interno.

Un juicio crítico merece también el silencio del LRSAL (más allá del anunciado futuro desarrollo reglamentario) en lo que respecta al régimen jurídico del control inter-

³¹ Un análisis sistemático de la jurisprudencia recaída sobre esta materia en X. LAZO VITORIA, «El estatuto de los funcionarios locales con habilitación estatal...», *op. cit.*, pp. 144 a 147.

³² Al respecto, *vid.* el juicio crítico expresado por el Consejo de Estado en su Dictamen de 26 de junio de 2013.

no, tan necesitado de clarificaciones conceptuales, adecuada configuración de trámites, plazos y procedimientos así como de un mínimo desarrollo reglamentario. Es cierto que, como se ha indicado, se contemplan modificaciones orientadas a solucionar aspectos concretos o, en su caso, a otorgar una mayor transparencia al ejercicio de estas funciones (ampliación de los destinatarios de los informes de fiscalización). Ambos elementos son ciertamente positivos pero se trata de reformas asiladas que no abordan problemas de orden estructural. Entre éstos podría citarse, por ejemplo, la configuración actual del control previo, cuyo ámbito objetivo de aplicación no ha dejado de experimentar reducciones (fiscalización o intervención «limitada») y que en ocasiones ha sido calificado como un trámite innecesario y entorpecedor de la gestión. Hay que pararse a reflexionar el sin sentido de relajar o incluso eliminar mecanismos de control —especialmente aquellos de alerta precoz, como son los controles internos— cuando no dejan de producirse irregularidades, comportamientos ilícitos y numerosos casos de corrupción. Resulta más razonable perfeccionar los instrumentos existentes, intensificando su aplicación en áreas especialmente sensibles de la gestión pública. Otro aspecto igualmente importante concierne a los controles internos *ex post* (control financiero, de eficacia, auditorías) previstos por el legislador para el ámbito local cuyo nivel de aplicación es claramente mejorable (falta de definición de objetivos y de sus correspondientes indicadores para su medición y valoración, etc.). En fin, por mencionar otro extremo, no parece sostenible por más tiempo que en muchas Corporaciones locales existan funcionarios que elaboren los presupuestos, se encarguen de su gestión y luego fiscalicen su ejecución. Estos y otros temas no son abordados por LRSAL la cual, sin embargo, sí hace recaer sobre los interventores la responsabilidad de elaborar nuevos informes como, es por ejemplo, el que valora la sostenibilidad financiera de la forma de gestión (directa) de los servicios públicos locales. Estas previsiones están en línea con otras precedentes por medio de las cuales se ha ido ensanchando el ámbito competencial de los funcionarios locales con habilitación estatal (*v. gr.* informe del interventor sobre la ejecución de los planes de ajuste, previsto por el Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores) lo que pone sobre la mesa el problema de los recursos humanos necesarios para afrontar estas complejas labores. La colaboración Corporaciones locales-IGAE que preconiza el LRSAL se antoja como inviable desde el momento en que la propia Intervención estatal viene declarando hace años su propia escasez de medios. El futuro parece encaminarse, pues, hacia una creciente externalización de las funciones de control interno tal y como se viene realizando desde hace unos años en el ámbito estatal. Para ello, sin embargo, será preciso regular cuidadosamente la relación entre la Administración contratante y la empresa privada de auditoría (la legislación presupuestaria y de subvenciones proporcionan algunos criterios al respecto) y tener muy presente las consideraciones críticas formuladas por el Tribunal de Cuentas en esta materia³³.

³³ *Vid.* Informe núm. 847 sobre la «Fiscalización de los contratos de asistencia técnica para la realización de auditorías en las Entidades locales, ejercicios 2005, 2005, 2006», aprobado el 29 de octubre de 2009.

IV. MECANISMOS DE CONTROL ESPECÍFICOS PARA RESGUARDAR EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

1. De la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria a las medidas de «refuerzo» del nuevo art. 116 bis LBRL

Como es sabido, el art. 135 de la Constitución Española establece que «todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria». El Estado y las Comunidades Autónomas cumplen con dicha obligación siempre que no superen el así denominado «déficit estructural máximo»; en cambio, el texto constitucional exige que las Entidades locales presenten «equilibrio presupuestario»³⁴. El desarrollo del citado precepto se encomienda a una Ley Orgánica precisándose en el propio texto constitucional algunos contenidos nucleares de la futura regulación (*v. gr.* desarrollo del principio de estabilidad; distribución de los límites de déficit y deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y los plazos de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse; la responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, etc.)³⁵. Pues bien, dicho mandato ha sido cumplido mediante la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera la cual, en lo que aquí interesa, establece una serie de medidas (preventivas, correctivas y coercitivas) para garantizar la vigencia de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública así como de la regla de gasto. Entre las citadas medidas correctivas se incluye la formulación (por parte de la Administración incumplidora) de un *plan económico-financiero* que «permita en el año en curso y el siguiente» el cumplimiento de los citados objetivos o, en su caso, de la regla de gasto. Además, el propio art. 21.1 LO 2/2012 se ocupa de fijar el *contenido y alcance* del citado plan: especificación de las causas del incumplimiento; previsiones tendenciales de ingresos y gastos; la descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán; las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan; y, un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos. De este modo, se cierra y completa el mandato constitucional contenido

³⁴ Sobre este tema, *vid.* especialmente el exhaustivo trabajo de A. EMBID IRUJO, *La constitucionalización de la crisis económica*, Lustel, Madrid, 2012. También pueden consultarse M. BASSOLS COMA, «La reforma del art. 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. El proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional», *REDA*, núm. 155, 2012, pp. 21 a 41, y J. GARCÍA-ANDRADE, «La reforma del art. 135 de la Constitución Española», *RAP*, núm. 87, 2012, pp. 31 a 66.

³⁵ A lo que cabría añadir lo dispuesto en el apartado 2.º de la DA única de la Reforma del art. 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011, según el cual la citada Ley Orgánica contemplará además «los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el art. 135.3 de la Constitución Española».

en el art. 135 CE: la formulación de unos objetivos (que son parámetro de control), y la subsiguiente definición de una *medida* asociada a su incumplimiento. Y es precisamente en este segundo aspecto (medida) donde se produce la intervención del art. 116 bis LRSAL, mediante un claro «endurecimiento» del régimen previsto en la Ley 2/2012. En efecto, la citada disposición establece que el incumplimiento de los parámetros ya señalados (objetivo de estabilidad, regla de gasto, etc.) tendrá como *efecto obligatorio* —«el plan incluirá al menos»— la adopción de 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 los ingresos para financiar los servicios obligatorios; racionalización organizativa; supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio en determinados supuestos, y *d*) propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia. Además, cabe destacar el rol protagónico que se le atribuye en esta materia a la Diputación provincial o entidad equivalente, al corresponderle, entre otras cosas, la asistencia en la elaboración y seguimiento de las citadas medidas o, incluso, su proposición y coordinación, cuando las mismas tengan un carácter supramunicipal.

Como se puede apreciar, existe una diferencia más que *sustancial* entre el mecanismo de control que prevé la LO 2/2012 y el que, a su vez, se incorpora mediante la LRSAL. El primero obliga a adoptar «medidas» —sin mayores especificaciones, que serán, por tanto, las que determine la Administración incumplidora— y a su explicitación en el respectivo plan económico-financiero. En cambio, la LRSAL establece un conjunto de medidas que *obligatoria y directamente* deben ser aplicadas por la Entidad local; medidas muy específicas y rigurosas, lo que hace difícil imaginar un espacio para la adopción de «otras decisiones» por parte de la respectiva Administración local. Hay, pues, claramente *un cambio de modelo* (no es lo mismo fijar un determinado marco presupuestario y ordenar su acatamiento que predeterminar de forma perentoria precisamente qué actuaciones se deben realizar) que vuelve prácticamente irreconocible el diseño original contenido en la LO 2/2012³⁶.

2. La evaluación y control de la forma de prestación (directa) de los servicios públicos de competencia local

La LRSAL otorga una nueva redacción al art. 85.2 LBRL, referido a las formas de gestión (directa o indirecta) de los servicios públicos locales. Por lo que se refiere a la prestación directa, la citada disposición mantiene las cuatro modalidades tradicionales

³⁶ En este sentido, no deja de sorprender que ello no haya merecido más que una muy poco explicativa referencia en la Exposición de Motivos «se introducen nuevas medidas dirigidas a la racionalización organizativa e integración coordinada de servicios que, junto a las ya previstas en el art. 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, deberán incluirse en los planes económico-financieros de las Entidades locales».

(por la propia Entidad local; Organismo autónomo local; entidad pública empresarial; y, sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública) pero estableciendo como novedad una «preferencia» por cualquiera de las dos primeras. En efecto a partir de ahora «sólo podrá hacerse uso», es decir, únicamente podrán prestarse servicios públicos locales mediante entidad pública empresarial o, en su caso, sociedad mercantil «cuando quede acreditado... que resultan más *sostenibles y eficientes*» que las otras modalidades. Para dicha finalidad, se establecen una serie de prevenciones (memoria justificativa, asesoramiento técnico, etc.) destacando la incorporación de un nuevo *informe preceptivo* («se recabará») que debe ser evacuado por el interventor local, en el cual se debe valorar nada menos que «sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas» a la luz de lo dispuesto por el art. 4 LO 2/2012³⁷. Y decimos nada menos porque la citada disposición define la sostenibilidad financiera como «la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial» aplicando para ello unos parámetros de referencia amplísimos «conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea»³⁸.

3. La iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas

Hay varios cambios relevantes que se incorporan al texto del art. 86 LBRL. En lo que aquí importa, la iniciativa local en la economía se somete ahora a nuevos límites: el respeto del principio de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera (las Entidades locales «podrán ejercer... siempre que esté garantizado»). Para ello se exige expresamente la valoración de los riesgos en relación con el conjunto de la Hacienda municipal, debiendo contener un análisis de mercado relativo a la oferta y la demanda existente, a la rentabilidad de la iniciativa así como sobre la eventual afectación de la

³⁷ Nótese que el Proyecto de Ley presentado el 6 de septiembre de 2013 al Congreso de los Diputados era mucho más ambicioso ya que obligaba a evaluar también «la eficiencia de las propuestas planteadas».

Por otra parte, recientemente se ha puesto de manifiesto que las prevenciones adoptadas por el legislador en relación con la elección del medio de gestión directa deberían contemplarse también para la prestación indirecta de los servicios públicos locales. Es la opinión, por ejemplo, de C. CARDOSA ZURITA, «El reforzamiento de la función interventora de los secretarios-interventores e interventores en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades y actuaciones a desarrollar», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, Sección Colaboraciones, quincena del 15 al 29 de marzo de 2014, pp. 614 y ss., en cuya opinión «se da la paradoja de que, en cambio, la expresada memoria justificativa en el que se inserta el informe del Interventor, referido para optar por las modalidades de gestión directa que hemos apuntado, no es exigible en los supuestos en los que la opción de gestión de los servicios públicos de competencia local sea alguna de las modalidades de gestión indirecta; cuando, precisamente, el Informe del Tribunal de Cuentas sobre Fiscalización de Servicios Públicos Locales para el ejercicio 2010 pone de manifiesto una generalizada situación de sobrecoste en los casos de servicios prestados por empresas privadas, en comparación con los servicios homologables prestados por Ayuntamientos equiparables de forma directa».

³⁸ A lo que cabría sumar la especificación establecida por la LO 9/2013, de 20 de diciembre, en relación con la sostenibilidad de la deuda comercial «cuando el periodo de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad».

concurrencia empresarial. Más allá de la valoración del riesgo y de la viabilidad de la iniciativa que se quiera poner en marcha, el legislador no ha previsto aquí un mecanismo de control de nuevo cuño sino que ha optado por emplear los mecanismos tradicionales (impugnación de actos y acuerdos, Capítulo III del Título V LBRL) para garantizar la vigencia de la «legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

V. EL REFORZAMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE RENDIR CUENTAS POR PARTE DE LAS ENTIDADES LOCALES

A la finalización de cada ejercicio, las Entidades locales deben formar la cuenta general mediante la cual se pone de manifiesto la gestión realizada en los aspectos económico, financiero, patrimonial y presupuestario. Dicha cuenta general debe ser remitida al Tribunal de Cuentas antes del día 15 de octubre de cada año a los efectos de que el citado Tribunal realice el control externo de las mismas así como de la gestión económica de las Entidades locales y de todos los organismos y sociedades de ellas dependiente (arts. 209 y 223 LRHAL). Como es fácil entender, el cumplimiento de esta obligación (remisión de la cuenta general) es un presupuesto básico para el normal desarrollo de las labores de fiscalización que le corresponde desarrollar al órgano de control. A pesar de lo anterior, hay un elevado porcentaje de Entidades locales que incumple esta obligación (omisión de la rendición de cuentas; remisión tardía, cuenta incompleta, etc.) tal y como ponen de manifiesto varios Informes del Tribunal de Cuentas³⁹. Así, por ejemplo, para los dos últimos ejercicios presupuestarios fiscalizados (2011 y 2010) el porcentaje de Entidades locales que rindieron la respectiva cuenta general en plazo, alcanzó, respectivamente, el 32 y el 27 por 100 del total de Entidades locales; y en años anteriores dichos porcentajes fueron incluso menores: 10 por 100 para el año 2009 y 5 por 100 para el ejercicio presupuestario 2008. Cabe apuntar, además, que Entidades locales incluidas en planes de fiscalización *espectficos* exhibieron tasas superiores a la media, un dato que permite al Tribunal de Cuentas descartar la existencia de causas objetivas que impidan el cumplimiento de la citada obligación y atribuir la misma, más bien, «a la falta de interés derivada de la inexistencia de consecuencias legales frente a su incumplimiento»⁴⁰. La LRSAL se orienta precisamente en esta línea, anudando un efecto negativo a la falta de rendición de cuentas: la posibilidad de retener el importe de las entregas a cuenta y, en su caso, anticipos y liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado que les corresponda a las respectivas Entidades locales (art. 36.1 Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible). Dicha medida se mantendrá, añade el citado precepto, hasta que «se considere cumplida la obligación de remisión» y para ello el Tribunal de Cuentas deberá enviar la respectiva comunicación a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

³⁹ *Vid.*, entre otros, Informe núm. 1010 de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2011; Informe núm. 959 de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2010.

⁴⁰ Informe núm. 959..., cit., pp. 33 y 34.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁVILA CANO, E.: «El control de los secretarios e interventores municipales», en VV.AA., *Urbanismo y Democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas, Madrid, 2007.
- BASSOLS COMA, M.: «La reforma del art. 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. El proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional», *REDA*, núm. 155, 2012, pp. 21 a 41.
- CARDOSA ZURITA, C.: «El reforzamiento de la función interventora de los Secretarios-Interventores e Interventores en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades y actuaciones a desarrollar», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, Sección Colaboraciones, quincena del 15 al 29 de marzo de 2014, pp. 614 y ss.
- CUESTA REVILLA, J.: «La clarificación de las competencias municipales», en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, Diputaciones y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Centro de Estudios Andaluces y Diputación de Jaén, Sevilla, 2014, pp. 53 a 64.
- EMBED IRUJO, A.: *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J.: «La reforma local y su regulación de la libre designación para las subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería: un paso más hacia la politización de la función pública», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 19, 2013, pp. 1821 a 1839.
- FONT I LLOVET, T.: «La reforma local: aspectos constitucionales», en el Blog del Institut de Dret Públic, 13 de noviembre de 2013.
- GARCÍA-ANDRADE, J.: «La reforma del art. 135 de la Constitución Española», *RAP*, núm. 187, 2012, pp. 31 a 66.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Cuatro cuestiones clave sobre competencias municipales en la aplicación de la reforma local», 3 de marzo de 2014, disponible en www.estudiconsultoria.com.
- LAZO VITORIA, X.: *El control interno del gasto público. Un estudio desde el Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 2008.
- «El estatuto de los funcionarios locales con habilitación estatal y algunas reflexiones en torno al control interno económico-financiero en el ámbito local», *REDA*, núm. 141, 2009, pp. 137 a 163.
- *El modelo de control interno del gasto público estatal. Propuestas de cambio*, Documento de trabajo 156/2010, Fundación Alternativas, Madrid, 2010.
- «La nueva configuración del control económico-financiero local a la luz del Anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local», VIII Congreso Nacional de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo, Alicante, 2013, www.aepda.es.
- LEGUINA VILLA, J.: «Gobierno municipal y Estado autonómico», *RAP*, núms. 100-102, 1983, pp. 2194 a 2196.
- PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho del Empleo Público*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2007.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho de la función pública*, Tecnos, Madrid, 2013.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (coord.), *La reforma del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, pp. 115 a 138.
- SESMA SÁNCHEZ, B.: «El control interno en el ámbito local: situación actual y propuestas de reforma», en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, IDLUAM, Marcial Pons, 2013, pp. 183 a 203.
- SOSA WAGNER, F.: «Nuevo desalojo del Estado: secretarios e interventores», *El Mundo*, 30 de abril de 2007.

- Tribunal de Cuentas Informe núm. 847 sobre la «Fiscalización de los contratos de asistencia técnica para la realización de auditorías en las Entidades locales, ejercicios 2005, 2005, 2006», aprobado el 29 de octubre de 2009.
- Informe núm. 1010 de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2011.
 - Informe núm. 959 de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2010.
- VELASCO CABALLERO, F.: «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Instituto de Derecho Local. Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 23 a 60.
- «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local ante el Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (coord.), *La reforma del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, pp. 33 a 12.
 - «Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias», publicado en el Blog del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid (www.idluam.org/blog), 27 de febrero de 2014.
- VILLAR PALASÍ, J. L.: «La dinámica del principio de legalidad presupuestaria», *RAP*, núm. 49, 1966, pp. 9 a 38.