

Informe general sobre el gobierno local en 2012

Antonio Embid Irujo

I. REFERENCIAS AL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA Y EN EL RESTO DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. UNAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA MAYORITARIAMENTE DIRIGIDAS POR EL PARTIDO POPULAR. LAS URGENCIAS ECONÓMICAS DE ENTIDADES LOCALES Y DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS. UN PRIMER SIGNIFICADO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESTATAL SURGIDO PARA REMEDIARLAS

En el Informe general sobre el gobierno local correspondiente al año 2011 y publicado en el núm. 3 del *Anuario* relativo a ese año, se destacaron los resultados de las elecciones autonómicas y locales celebradas en mayo y de las generales que tuvieron lugar en noviembre, llamando la atención sobre el más que significativo poder acumulado por el Partido Popular, ganador de todos esos procesos electorales considerados globalmente y, sobre todo, de las elecciones generales en las que consiguió mayoría absoluta sobrada en ambas Cámaras. En el año sobre el que ahora debe informarse, 2012, han tenido lugar elecciones autonómicas en las CC AA del País Vasco, Galicia y Cataluña, las tres con el marchamo original de “históricas” y con capacidad todas ellas desde su constitución y en función de la redacción de sus EEAA originales, de celebrar sus elecciones en el momento en el que decidan los respectivos Presidentes (capacidad de la que ahora tras las reformas estatutarias habidas a partir de 2007 disfrutaban otras CC AA, como Aragón) lo que ha determinado un acortamiento de las correspondientes legislaturas, más que notable en el caso catalán. El resultado de esas elecciones arroja victorias ajustadas de partidos nacionalistas en el País Vasco y Cataluña

(PNV y CIU respectivamente) que les permiten, no obstante, gobernar en solitario en distintas condiciones de pactos con otras formaciones, y con mayoría absoluta del Partido Popular en las gallegas, formación que, por otra parte, ha conseguido resultados electorales satisfactorios en las otras dos elecciones mencionadas.

No es cuestión de introducir en este lugar la problemática que cada una de estas elecciones y su proyección futura puedan plantear, siendo la más significativa, obviamente, la de la anunciada consulta soberanista en 2014 en Cataluña lo que permite augurar ciertas tensiones para ese momento... si éstas no son sumergidas (no quiero decir ahogadas) en las urgencias derivadas de la crisis financiera catalana, francamente importante en relación a la de otras entidades públicas, lo que coloca a la Comunidad Autónoma de Cataluña en una situación de evidente debilidad en función de las premisas del nuevo ordenamiento jurídico surgido en 2012 para ayudar a las Entidades Locales y a las CC AA a sobrellevar sus problemas económicos con fondos provenientes del Estado.

Porque esta referencia al nuevo ordenamiento jurídico aparecido en 2012 relacionado con la crisis financiera de muchas Administraciones públicas es lo que me parece más notable de lo que debe ser destacado en este Informe en el plano estatal; y en el mismo sentido los proyectos de introducción de algunas normas. Nuevo o proyectado nuevo ordenamiento jurídico que voy a considerar con detenimiento en los dos puntos siguientes de este Informe pero del que me parece elemental destacar en este punto introductorio lo siguiente:

- a) Que el punto de partida sustentador de las nuevas normas o las por venir lo constituye la reforma del art. 135 de la Constitución española sucedida en septiembre de 2011 (que fue considerada en el Informe correspondiente publicado en el núm. 3 del *Anuario*) que ha dado lugar a la aparición de la importantísima Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (y a normas de parecido corte en distintas CC AA, entre ellas la aragonesa).
- b) Que en dicha Ley Orgánica se exige para las entidades locales una situación de equilibrio financiero desde el punto de vista estructural, no permitiéndose, siquiera, participar en el escueto 0,4 % sobre el PIB de déficit estructural que se autoriza y comparten Estado y CC AA. Déficit inferior, en todo caso, al 0,5 % regulado por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Monetaria de 2 de marzo de 2012, autorizado a ratificar por España mediante la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio. Todo ello, obviamente, en el marco de los plazos de consecución de dichas cifras de déficit estructural que se contienen en la normativa nombrada.
- c) Que las previsiones de esta Ley Orgánica 2/2012 en lo que hace referencia a lo que se considere respeto a la estabilidad presupuestaria y a la soste-

nibilidad financiera, se extienden en la legislación nueva o proyectada, a cuantas políticas se puedan emprender.

d) Que la situación de las entidades locales (y de las CC AA) objeto de ayuda financiera para el pago a proveedores (que es una de las principales novedades normativas y en el caso de las CC AA, además, de las medidas para posibilitar una situación de liquidez) distará mucho de responder a un principio de “autonomía” pues la vigilancia del Estado, justificada en la ayuda económica, se puede extender a todas sus actuaciones. No cabe la menor duda de que las entidades locales que hayan caído (hayan decidido caer, porque su incorporación al sistema de ayuda ha sido formalmente voluntaria) bajo la aplicación de la normativa que luego se va a contemplar en el siguiente punto, estarán durante un tiempo en un “estado de necesidad” que justifica –como suele suceder desde distintas perspectivas en todo estado de necesidad– la restricción en lo que es premisa estructural de su organización y funcionamiento: la autonomía.

e) Que, finalmente, nada de lo que antecede significa, inicialmente, una desautorización desde el punto de vista jurídico-constitucional de la normativa aprobada por el Estado, sino que lo que he llevado a cabo en estas líneas no es otra cosa sino una descripción de las características del régimen local (y autonómico) que se inaugura por esta normativa para una parte significativa de los gobiernos locales (y autonómicos) y que se prolongará durante un buen tiempo todavía, hasta que se reintegren las cantidades puestas a disposición de las entidades locales (y de las CC AA también, obviamente). No quiero decir que no pueda realizarse en el futuro un juicio de constitucionalidad dada la indeterminación de los controles económicos previstos en la normativa que luego se va a describir y que, dados esos términos de vaguedad, hace posible que su concreción pueda sobrepasar cualquier atisbo de vida autonómica chocando frontalmente, por tanto, con las premisas constitucionales. Pero parece arriesgado llevar a cabo ahora esa tarea con los mimbres que para ello se poseen.

2. LA REGULACIÓN DE URGENCIA PARA EL PAGO A PROVEEDORES DE LAS ENTIDADES LOCALES. SIGNIFICADO Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES. SU EXTENSIÓN A LOS PROVEEDORES IMPAGADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA REGULACIÓN DE LA AYUDA A SU LIQUIDEZ

La nueva normativa de la que he descrito su significado general en las últimas líneas del punto anterior, comienza a aparecer cuando no ha concluido todavía el segundo mes de mandato del Gobierno surgido de las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011. Es evidente, por tanto, que responde a convicciones

profundas que ya tenían un cierto grado de preparación aunque, como veremos inmediatamente, no completamente concluido puesto que existirá una acumulación de textos normativos sobre el particular con rectificaciones de alguna significación entre ellos y en un lapso de tiempo más que breve.

Porque, efectivamente, en el término temporal que va del 25 de febrero al 24 de marzo de 2012 serán publicados en el *BOE* tres reales decretos-ley (normas de urgencia que continúan la tónica de la forma habitual de normar durante la crisis económica oficializada en el verano de 2008 y que ha alcanzado durante 2012 un nivel de intensidad no conocido hasta ahora por la profusión continua de estos reales decretos-ley) con el objeto de regular el pago a los proveedores de las entidades locales (y a partir del segundo, también a los de las CC AA) que no podían satisfacerse hasta ese momento con los recursos propios de las mismas o con su capacidad de endeudamiento en el mercado financiero. Los tres reales decretos-ley son los siguientes:

- Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (*BOE* núm. 48, 25 de febrero). Es el texto básico del sistema con el objeto fundamental que indica su título pero con una descripción no acabada de la forma de proceder al pago de las deudas concretadas a través de esa información, y en el que una pieza central es la formación de un “plan de ajuste” por las entidades que decidan acogerse al sistema, plan que tiene que ser objeto de aprobación por la AGE de la forma que luego veremos.
- Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores (*BOE* núm. 60, 10 de marzo de 2012). Extiende el sistema de pago a proveedores previsto en el anterior Real Decreto-ley a las CC AA pero, sobre todo, dispone la creación de una Entidad de derecho público con el nombre de Fondo para la financiación de los pagos a proveedores (el título del Real Decreto-ley), que va a ser el instrumento organizativo hábil para cumplir el objeto de la normativa ya establecido en el primer Real Decreto-ley mencionado. Además de ello se dispone que los reintegros de las entidades locales (y de las CC AA) al Fondo, se realizarán en un plazo de 10 años con 2 de carencia y se procede a otras modificaciones del anterior Real Decreto-ley sin derogar expresamente nada del mismo. Entre las modificaciones señalo la “devolución” al órgano natural, el pleno de la corporación local, de la capacidad de aprobar (inicialmente) el plan de ajuste que primitivamente debía formar por sí mismo el órgano interventor; ahora el interventor solo debe emitir informe previo a esta aprobación del plan por el pleno.

- Real Decreto-ley 10/2012, de 23 de marzo, por el que se modifican determinadas normas financieras en relación con las facultades de las Autoridades Europeas de Supervisión (*BOE* núm. 72, 24 de marzo de 2012). Aun con ese título tan equívoco en relación a lo que se trata aquí, se aprovecha el texto, como en tantas ocasiones ha sucedido en esta crisis económica en relación a distintos temas incluidos en normas formalmente de otro objeto, para producir algunas modificaciones del Real Decreto-ley 7/2012 en temas no muy sustanciales.
- Incluso dentro de esta relación se podría mencionar, adicionalmente, la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio (que luego se menciona en cuanto crea un fondo de liquidez para las CC AA) que dispone la aplicación a las entidades locales del País Vasco y Navarra del mecanismo de pago a los proveedores establecido en los textos anteriores (*BOE* núm. 168, 14 de julio).

El conjunto de los textos reseñados tiene una finalidad que no se esconde en modo alguno sino que aparece explicitada en alguna de las exposiciones de motivos: se trata de producir una dinamización de la vida económica poniendo a disposición de los proveedores de las entidades locales (y de las CC AA) las cantidades que estas Administraciones Públicas les adeudaban y que no podían pagar por no poder disponer de suficientes recursos para ello. (Ni, añadido, poder acudir al mercado de capitales para solicitar las cantidades correspondientes ante la falta de solvencia para responder de los préstamos o los altos tipos de interés requeridos). Es evidente que la crisis económica, en su primera manifestación de crisis inmobiliaria, había producido una disminución drástica de los ingresos de las entidades locales derivados de la actividad inmobiliaria, lo que al no ir acompañado de una paralela disminución del gasto, había tenido como una de sus consecuencias la de los impagos a los distintos proveedores de la actividad local (en obras, suministros y servicios). La cuestión era más que paradójica, porque en un movimiento normativo absolutamente descoordinado de la realidad, se había producido al tiempo una modificación de la normativa sobre morosidad pública (en 2011), disminuyendo fuertemente los tiempos de que disponían las Administraciones públicas para pagar sus deudas con la consiguiente obligación del abono de intereses si no se atendía a estas deudas en el escueto nuevo plazo regulado.

Pues bien, a través de la intervención del Estado para facilitar el pago a los proveedores no satisfechos por las entidades locales y CC AA, se confía en esa dinamización económica confesada en los textos introductorios de algunas de las normas citadas, dinamización que en muchas ocasiones se traducirá –simplemente y no es poco– en posibilitar la prolongación de la vida jurídica y económica de empresas y autónomos, viables en cuanto a su objeto

empresarial, pero ahogados económicamente por las deudas de las Administraciones Públicas hacia ellas.

Dicho esto, voy a proceder a describir el contenido de la regulación mencionada.

En el primer Real Decreto-ley se trata, sobre todo y respondiendo a su mismo título, de conocer el estado real de las deudas de las entidades locales que decidan sumarse a un sistema de ayuda financiera que no se acaba de precisar en este texto de forma completa todavía. A esos efectos las facturas que podrán ser incluidas en el sistema de pagos por concretar son aquellas cuya solicitud a la correspondiente entidad local para su pago haya tenido lugar antes del 1 de enero de 2012 y facturas que se correspondan con obras, servicios y suministros (en el segundo Real Decreto-ley se incluirán expresamente las deudas derivadas de los contratos de concesión para la gestión de servicios públicos) prestados a las entidades locales. Todas esas facturas deben ser incluidas en una relación certificada expedida por el interventor (que se configura como un órgano clave en todo el sistema que se crea) que deberá enviarse al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes del 15 de marzo de 2012 (menos, por tanto, de veinte días después de la publicación del Real Decreto-ley en el *BOE*) pudiendo los contratistas solicitar certificados individuales de su deuda cuando ésta no conste en esa relación certificada. El certificado solicitado lo expedirá el interventor y se entenderá reconocido el derecho al cobro si no se emite en el plazo de quince días tras la solicitud del proveedor, siendo éste, probablemente, el plazo de silencio administrativo positivo más breve existente hasta ahora en el derecho español, al menos según mi conocimiento¹. Las relaciones certificadas y los certificados individuales se contabilizarán como obligaciones pendientes de pago (*vid.* arts. 3 y 4).

A continuación el interventor elevará al pleno de la corporación local (esto será rectificado en el segundo Real Decreto-ley encargando al pleno de la aprobación de este plan y callando sobre quién lo forma) un plan de ajuste con un determinado contenido en el que constarán, entre otras cosas, “las reformas estructurales que se vayan a implementar así como las medidas de reducción de cargas administrativas a ciudadanos y empresas que se vayan a adoptar en los tér-

.....

1 Teniendo en cuenta que según el sistema institucional del silencio administrativo presente en el art. 43 de la Ley 30/1992 y aunque en esta regulación sectorial no se haga expresa mención de ello, los quince días deberán contarse hasta la notificación, no sólo hasta la emisión del certificado. Quiero decir que éste, hipotéticamente, pudo haber sido emitido dentro de los 15 días previstos, pero si no fue notificado en ellos, el silencio administrativo positivo se habría producido.

minos que se establezcan por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos”. Igualmente el Plan podrá incluir la “modificación de la organización de la corporación local” (nótese que en la redacción original nada menos que esto era decidido por el interventor) y, por supuesto, medidas relativas a los ingresos corrientes suficientes para financiar sus gastos corrientes “y la amortización de las operaciones de endeudamiento, incluida la que se formalice en el marco de la presente norma” (art. 7).

Porque la finalidad de todo ello es que si el plan de ajuste se valora positivamente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el plazo de treinta días desde que la corporación se lo remita, se entenderá autorizada la operación de endeudamiento que prevé el art. 10 del Real Decreto-ley (y si no, se entenderá rechazado, silencio administrativo negativo en este caso). Esta operación de endeudamiento se describe en el precepto citado de forma sucinta, pero con dos características que conviene resaltar:

- que podrá conllevar la cesión al Estado de los derechos de la entidad local en cuanto a su participación en los tributos del Estado en la cantidad necesaria para hacer frente a la amortización de dichas obligaciones de pago, sin que pueda afectar al cumplimiento de las demás obligaciones derivadas de las operaciones de endeudamiento financiero contempladas en el plan de ajuste. En caso de incumplimiento de los pagos derivados del endeudamiento o, simplemente, de no concertar tal operación, se dispone la retención de las cantidades correspondientes por el órgano competente de la AGE durante el período de vigencia del mecanismo de financiación y, si es necesario, también en los ejercicios siguientes.
- que la generación de remanente de tesorería negativo para gastos generales en el período de amortización de aquella operación de endeudamiento comportará la prohibición de realizar inversiones nuevas en el ejercicio siguiente financiadas con endeudamiento, sean éstas materiales, inmateriales o financieras, directas, o indirectas a través de subvenciones concedidas a entidades dependientes.

El mecanismo de financiación, como hemos contemplado, queda algo difuminado en el primer Real Decreto-ley, el 4/2012, que se remite para su concreción a futuros Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. El segundo Real Decreto-ley, el 7/2012, es el que va a precisar sobre ese particular, creando la Entidad pública a la que antes me refería como mecanismo para proceder al pago de las obligaciones pendientes de las entidades locales y de las CC AA (se amplía a éstas el mecanismo por este Real Decreto-ley). Se trata de una Entidad a la que se adscriben determinados medios económicos y, sobre todo, se le concede la capacidad de endeudarse (arts.

1-4). El Fondo es el que realizará el pago directo a los proveedores, subrogándose éste en los derechos que a los proveedores les correspondieran frente a las Administraciones territoriales y teniendo capacidad el Fondo para disponer de las participaciones en los ingresos del Estado de las entidades locales como forma de compensar los medios económicos puestos a disposición de los proveedores (arts. 7-8).

El texto concreta nuevos elementos de información y control de las entidades locales. Así el art. 10 dispone, entre otras cosas, que las entidades locales:

- deberán presentar anualmente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un informe del interventor sobre la ejecución de los planes de ajuste mencionados en el Real Decreto-ley 4/2012. Si se trata de capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, o municipios de más de 75.000 habitantes, o provincias, entonces el informe deberá presentarse trimestralmente (o sea, cuatro informes cada año). Del informe del interventor se dará cuenta al Pleno de la Corporación Local. El informe será sometido a valoración de los órganos competentes del Ministerio, dándose cuenta del resultado de la valoración al Ministerio de Economía y Competitividad.
- podrán ser sometidas a “actuaciones de control por parte de la Intervención General de la Administración del Estado. La Intervención concretará los controles a realizar y su alcance, en función del riesgo que se derive del resultado de la valoración de los informes de seguimiento”. Para realizar estos controles la Intervención puede contar con otros organismos públicos y con empresas privadas de consultoría siendo la financiación de todo ello con cargo al Fondo.

Y sin que deba entrar pormenorizadamente, porque no afecta a las entidades locales, sí que debo mencionar la promulgación del Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero. Se trata de un Fondo dedicado al pago de la deuda pública u otros préstamos de las CC AA, ya incapaces de acudir a los mercados financieros para ello y que lleva consigo, para las CC AA que deseen voluntariamente acudir al mismo, importantísimas medidas de control. Éstas aparecen en el art. 5 vinculadas a la existencia de un “plan de ajuste” que permite el acceso del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a toda la información de la vida económica de la correspondiente Comunidad Autónoma, la supervisión por parte del mismo de la adopción y ejecución de las medidas previstas en el plan, con capacidad constante de actuación si se observan riesgos o desviaciones del plan de ajuste, incluyendo la posibilidad de envío por parte de la Intervención General de la Administración del Estado de una “misión de control” con la finalidad de “concretar el diagnóstico de la situación financiera de la Comunidad

Autónoma en el marco de los compromisos adquiridos en el plan de ajuste, aplicando las técnicas y metodologías de control que se estimen oportunas” (art. 8). El Fondo se dota para 2012 con 18.000 millones de euros.

He narrado con cierta pormenorización el contenido de las normas citadas porque, como se habrá colegido claramente, su eficacia no se agota, ni mucho menos, con la decisión de llevar a cabo las operaciones de endeudamiento y los trámites que siguen hasta concretar los préstamos sino que, al contrario, se prolonga en el tiempo con, entre otras cosas, las posibilidades de capacidad de control por parte de la AGE (sobre todo de la Intervención General del Estado, que es a quien se atribuye la capacidad de concretar las posibilidades genéricas de control que se contienen en la normativa resumida) que se convierte en la auténtica tuteladora de la vida económica de las entidades locales y de las CC AA que se acojan a los distintos mecanismos de financiación que en estos textos se contienen². Pero el interés del conocimiento del derecho surgido a estos efectos durante 2012, se acrecienta si se tiene en cuenta que según declaraciones oficiales, es intención del Gobierno continuar con el plan de pago a los proveedores durante este año 2013.

Y debe observarse, además, cómo los mecanismos de control aparecen descritos de una forma amplia e indeterminada en su concreción. Se habla, así, de obligaciones continuas de remisión de información, posibilidades de controles económicos, auditorías, envío de “misiones de control” en el caso de la ayuda a la liquidez de las CC AA pero que tampoco se niega para las entidades locales... Durante los diez años que dure (inicialmente) el proceso (en lo relativo a las en-

.....

2 Debe resaltarse aquí que la Comunidad Autónoma de Aragón ha decidido no acogerse al mecanismo de financiación previsto en el Real Decreto-ley 21/2012 en cuanto que, a juicio de sus responsables políticos, el estado de las finanzas aragonesas no lo exigía, cuestión que fue criticada desde alguna organización patronal. Es una decisión, como todas las de alta política, arriesgada, pero es evidente que desde los prismas de continuar con una vida autonómica plena, debe ser valorada positivamente. La consideración de esta opción, en todo caso, debe venir matizada por el conocimiento de la decisión paralela de cerrar el ejercicio presupuestario con cierta anticipación, el 16 de octubre de 2012, lo que plantea, obviamente, incertidumbres sobre el estado de las obligaciones financieras de la Comunidad para 2013. Pero debe ser destacado también que el comienzo de este año ha visto notablemente rebajada la prima de riesgo de la deuda española, lo que hace predecir unas condiciones favorables de financiación de las operaciones de endeudamiento que deberá seguir emprendiendo la Comunidad Autónoma, al menos en la primera parte del año. Debe añadirse, por último, que el Consejo de Ministros celebrado el 18 de enero de 2013 ha autorizado una importante operación de endeudamiento por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón (y también para otras CC AA no acogidas al Fondo de Liquidez, como Madrid o Galicia).

tidades locales) éstas van a conocer (y lo mismo, pero con las características propias de su régimen jurídico las CC AA acogidas al sistema de ayuda a la liquidez que, además, se va a prolongar también en este año 2013 igual que lo que antes he indicado sobre el pago a proveedores) de unas posibilidades de intervención ciertamente importantísimas cuya puesta en marcha depende, exclusivamente, de la discrecionalidad del órgano correspondiente de la AGE y sobre la que, obviamente, siempre cabe la posibilidad de excesos no justificados objetivamente en la situación que se trata de vigilar.

No cabe duda, por último, que la situación que se acaba de describir supone un alivio importante para la situación económica de muchos proveedores que era de entera justicia afrontar; y que también se produce un alivio temporal (dos años de carencia) para las entidades locales en su situación de estrechez económica bien que vaya acompañada, como se ha visto, de evidentes limitaciones en su capacidad de emprender determinadas políticas. Ahora bien, el interrogante que es fácil plantear ahora es el de la situación que se creará en torno al final del primer semestre de 2014, momento en el que las entidades locales deberán comenzar a realizar los pagos correspondientes a las operaciones de endeudamiento financiadas por el Estado. Si sus ingresos no se han incrementado para entonces suficientemente o sus gastos reducidos de forma sustancial, no hay motivos para pensar que lo que no eran capaces de llevar a cabo hasta el comienzo de 2012 (el pago de sus deudas) puedan hacerlo dos años después, con la suma, además, del relativamente pequeño interés establecido. No se trata de ser agoreros sino de plantear una situación que estará encima de la mesa, inevitablemente, sólo un año después que este Informe vea la luz con la publicación del núm. 4 de este *Anuario* en el que se inserta. Con el añadido, además, del horizonte de la celebración de elecciones locales muy poco tiempo más tarde, a finales de mayo de 2015, con todas las urgencias –y, a veces, escaso rigor– que los procesos electorales suelen llevar consigo.

En realidad, lo que las últimas líneas están planteando es la obviedad de que se deben afrontar determinadas actuaciones que se resumen en dos posibilidades: que las entidades locales en situación de estado de necesidad financiera emprendan políticas con urgencia para remediar la misma y/o que el Estado decida revisar, en profundidad, el sistema de financiación de las entidades locales. Al margen de las iniciativas que cada entidad y en el marco de su plan de ajuste decida llevar a cabo, el Gobierno de la Nación ha decidido emprender una reforma del régimen local que se sustenta en ¿un? texto en trance todavía de formación al finalizar el mes de enero de 2013 pero del que, desde luego, está ausente cualquier propuesta de modificación del sistema de financiación de las entidades locales. Dedico el siguiente punto a esbozar alguna opinión sobre la iniciativa reformadora.

3. EL PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL EN UN ANTEPROYECTO DE ESCASA AMBICIÓN Y DE EVOLUCIÓN LENTA EN EL MARCO DE UNA ANUNCIADA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ALGÚN DATO SOBRE EL CRECIMIENTO, TESTIMONIAL, DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Resulta curioso –o desconcertante– la contemplación de lo que ha sucedido durante este año 2012 en la anunciada reforma del régimen local. Los datos de que se quería propiciar tal reforma comenzaron muy pronto, ya en marzo de 2012. Y luego hubo varios sucesivos textos que bajo la rúbrica común de “Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local” se dieron a conocer y suscitaron ya distintos debates. El último texto conocido lleva fecha de 22 de diciembre de 2012 habiéndose anunciado la inmediata aprobación de la reforma bajo la fórmula de Proyecto de Ley o de, incluso dicen algunos, de Real Decreto-ley (uno más y en materia bien delicada, además) si bien algunos de los aspectos que tendría esta reforma como la reducción de concejales, parece que deberían abordarse de otra forma, en el marco de la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, y, por tanto, en materia excluida de la posibilidad de regulación mediante Real Decreto-ley. En todo caso, concluye el mes de enero de 2013 sin que ninguna de las dos opciones haya tenido lugar con lo que en un informe que tiene como referencia el año 2012 no hay necesidad alguna de dedicar amplios comentarios al texto conocido sino, a lo más, de señalar su existencia y de indicar mi opinión personal acerca de que con el mismo y a pesar de que en él se encuentran algunas buenas ideas y preceptos consiguientes, cómo no, no se alcanza ni por aproximación el objetivo tan ambicioso de conseguir una Administración Local (nótese, que no gobierno ni régimen local) sostenible ni racionalizada. Al menos no más que la que dibuja la actual LBRL.

Que debe procederse a reformas en el panorama local español es innegable. Igual que en lo relativo a la Administración General del Estado o a las Administraciones autonómicas. La cuestión es si puede vincularse la reforma del régimen local, como inequívocamente se ha hecho, con la crisis económica y, consiguientemente, intentar ofrecer resultados en forma de ahorro, supresiones de miles de entidades locales (aunque fueran las mancomunidades municipales) y todo ese movimiento “económico” sin tocar, en lo más mínimo, el sistema de financiación de las entidades locales.

Ya adelanté el año pasado mi opinión –que reafirmo– de que la actual crisis económica en sus manifestaciones de deuda y déficit público poco tiene que ver, en sus causas y en sus resultados globales, con la configuración del actual régimen local español. Y que tampoco la modificación de éste (en su versión de adelgazamiento) contribuirá a superarla. Probablemente, aventuro, llevar a la práctica

ciertas soluciones que en algunos de los textos se contenían, como la concentración de las competencias en determinadas circunstancias en las Diputaciones Provinciales, entes en nada contruidos para prestar directamente servicios en el territorio podría, incluso, contribuir a agravar más los gastos (y por tanto los déficits) de las administraciones locales en su conjunto. La política de aprobación de estándares de calidad en la prestación de los servicios públicos es correcta, pero no puede esperarse nada cercano ni útil en el tiempo de la misma, pues la aprobación, primero, de los estándares, luego su puesta en marcha y, por fin, la adopción de las respuestas consiguientes, trasciende de largo los límites de la actual legislatura local (2011-2015) y se introduciría de lleno –de proseguir– en la siguiente. El “cirujano de hierro” que, parece, guiaba la mano del primitivo proyecto (o directriz) se situaría en un tiempo muy distinto, política y temporalmente hablando, para conseguir sus resultados, y es dudoso, además, que los elementos con que se ponía en marcha, fueran los correctos.

Además, una transformación real del régimen local no podrá proceder nunca –aventuro– de la sola acción de un partido político por mucha mayoría que tenga en las Cámaras parlamentarias; ni tampoco de un pacto entre los dos mayoritarios porque aun cuando la suma de diputados que consiguieran fuera extraordinaria, ello no quiere decir nada acerca del acierto de las soluciones conforme a las cuales sumaran sus votos.

El quid de la cuestión estriba en qué hacer, y el método es acción subsidiante. En un país de la complejidad jurídica y política de España, donde, además, coexisten varios regímenes locales (por más que el legislador de lo básico pretenda, y es un buen ejemplo el anteproyecto conocido reconducir todo a la unidad al menos en las decisiones, a su vez, básicas), las soluciones para reformar, mejorando, una pieza tan esencial en la estructura jurídico-política del país como es el régimen local (o los gobiernos locales, o las administraciones locales) debe ser el resultado de una actuación con más amplias miras y con cimientos asaz más profundos. Si se pretende ser ambicioso en la consecución de un objetivo final, hay que serlo también en la forma de encontrar tal objetivo. El año pasado en un trabajo publicado en este *Anuario* y, con variantes de perspectiva y extensión, en otros lugares, me decanté por una Comisión parlamentaria de amplio espectro, según el modelo inglés de las Comisiones reales que, por cierto, tuvieron ocasión de aplicarse en la gran reforma del *local government* de los años setenta del pasado siglo. Quizás allí pudiera encontrar el Senado una justificación real, no inventada, de su existencia. Sigo pensando que para enfocar reformas parciales –como se han hecho tantas desde la modificación sucesiva, persistente, y a trozos de la LBRL– se puede seguir operando con los proyectos de Ley habituales, consensuados o no. Pero si lo que se pretende es algo de más amplios fustes, entonces el camino para realizarlo debe ser también distinto.

Dentro de esta observación atenta de la realidad, contrasta el modo de proceder en cuanto a la reforma del régimen local con la metodología que el Gobierno de la nación ensaya para la reforma de la Administración General del Estado: la creación de una comisión interministerial que trabajará durante cerca de nueve meses para presentar su informe en junio de 2013. Su informe, que no un proyecto de Ley. Veremos lo que sucede entonces, pero no se olvide, tampoco, que las estructuras del régimen local que ahora se pretenden reformar no solo son una pieza esencial del Estado, sino que también están profundamente relacionadas con la reforma que se haga de las otras Administraciones Públicas con las que cualquier entidad local se relaciona, y bien profundamente, para el ejercicio de sus competencias.

Las cosas en este terreno van cansinas y volviendo otra vez a la consideración de la Administración General del Estado, no está de más recordar cómo en escasa medida se han cumplido los propósitos racionalizadores del sector público contenidos en la Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal; cosa que sucede de la misma manera en las CC AA, donde también se perciben escasos avances, pues la mayoría de las entidades de derecho público o empresas públicas –sobre las que quería operar, otra vez, el “cirujano de hierro”– siguen existiendo, habiéndose producido reducciones casi testimoniales en su número, aunque mucho más amplias en los presupuestos que se manejan desde este sector público, bien menguados en el último año como consecuencia, obviamente, de la crisis económica.

Mientras tanto lo que sí ha producido este anuncio repetido y urgente de reforma local, es una nueva aparición de bibliografía congruente con estos propósitos, aparición que será signo del panorama bibliográfico español de los próximos meses, pues estoy seguro que muchos originales aguardan la ocasión de salir a la luz y ya habrá quien, incluso, esté dando forma a los primeros “Comentarios a la Ley de...”. Demasiada alforja para tan poca paja, al menos si tenemos que juzgar por lo hasta ahora conocido³.

.....

3 Entre estas aportaciones pueden citarse por orden de aparición A. EMBID IRUJO: «Crisis económica y reforma local», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*. 2011, 3 (2012), pp. 443-469; el número monográfico de la revista *Cuadernos de Derecho Local*, 29 (2012), dedicado a la “reforma del Estado y Gobiernos locales”, que cuenta con variados trabajos así como el artículo de L. PAREJO ALFONSO: «Crisis financiera estatal, racionalización de la Administración local y desarrollo de la garantía de la autonomía local; comentarios de urgencia», *Cuadernos de Derecho Local*, 30 (2012), pp. 58-68. También el libro de L. COSCULLUELA MONTANER / L. MEDINA ALCOZ (dirs.) y M. HERNANDO RYDINGS (coord.): *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas / Thomson Reuters, Cizur Menor,

Otro proyecto de Ley importante para la vida local (y de todas las Administraciones Públicas) es el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El mismo, básico para la construcción de una democracia moderna, es objeto también una tramitación parlamentaria no muy acelerada⁴.

En todo caso debe destacarse el aumento pausado del número de Municipios. El INE anuncia a primeros de enero de 2013 que el número de Municipios se ha incrementado en 1 en 2012, dada la creación en la provincia de Badajoz del Municipio de Gadiana del Caudillo (el nombre es exacto), que era una pedanía del Ayuntamiento de Badajoz, con lo que los Municipios existentes en este momento son 8117⁵. Igualmente las referencias indicadas del INE proporcionan datos sobre años anteriores en los que, igualmente y con cifras del estilo de la de 2012, se constata el aumento, pausado pero constante, de los municipios españoles. Una cifra evidentemente alta, bien que la mera demagogia en la presentación de soluciones (ejemplo de una hipotética Ley que, parece, muchos querrían ver en las páginas del BOE: “quedan suprimidos todos los Municipios con población inferior a ¿5000 habitantes?”) lo único que haría es empequeñecer el ámbito de vida democrática territorial; justo lo contrario de lo que sería necesario realizar en estos tiempos, tan atribulados, en los que las formas democráticas pa-

.....

2012. La reunión de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo a celebrar en Alicante en febrero de 2013 tiene también como uno de los temas de referencia la de la reforma del régimen local, lo que hace presagiar la aparición de nuevas publicaciones sobre el particular.

- 4 El Proyecto de Ley se publica en el BOCG-CD de 7 de septiembre de 2012, Serie A, proyecto de Ley, núm. 19-1. Las últimas informaciones sobre el mismo se referían a la prórroga sucesiva del plazo de presentación de enmiendas.
- 5 Cfr. el Decreto del Gobierno extremeño 29/2012, de 17 de febrero, por el que se aprueba la segregación de la entidad local menor de Gadiana del Caudillo para su constitución en municipio independiente de Badajoz. En el preámbulo de este Decreto se informa del tortuoso procedimiento seguido para la aprobación de la segregación, pues originalmente ésta fue negada por el Decreto 35/2011, de 25 de marzo, “por considerar que la denominación propuesta para el municipio a segregar constituía, en sí misma, una vulneración de lo previsto en los arts. 1 y 15.1 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución y violencia durante la guerra civil y la dictadura”. Posteriormente este Decreto fue impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa y tras ello y sin esperar sentencia, contando con un informe favorable de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, el Decreto denegatorio fue objeto de la revocación a que hace referencia el art. 105 de la Ley 30/1992 (¿se consideraba un acto de gravamen?, ¿desconocedor de derechos?, ¿quién puede ostentar el derecho a poner tal nombre a un municipio?) y, finalmente, aprobado el Decreto mencionado. En su momento hubo también dictamen del Consejo Consultivo de Extremadura (Dictamen 12/2011, 13 de enero) que no apreció obstáculo de legalidad.

recen desvanecerse entre los testimonios constantes de una corrupción que parece demostrarse como la forma de gobierno real del país. ¿Cómo titularía hoy un Joaquín Costa redivivo una obra semejante en su objeto al tan singular libro *Oligarquía, caciquismo...?*⁶.

4. LA ESCASA NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES

Tanto por la celebración de las elecciones autonómicas en trece CC AA en mayo de 2011, con la lógica paralización de la acción de los Parlamentos territoriales afectados, como por la falta de interés objetivo en una legislación autonómica de amplio alcance en ese terreno⁷, son muy escasas las normas autonómicas que sobre el régimen local han sido dictadas en 2012 a lo que, probablemente, ha contribuido también el conocimiento de la intención reformadora del Estado a que se ha hecho referencia en el punto anterior y la lógica actitud de expectativa (y espera) de las CC AA ante el devenir de la misma que por la dialéctica legislación básica-legislación de desarrollo, determinaría ineludiblemente buena parte del contenido de la legislación autonómica.

En la mayor parte de las ocasiones las nuevas leyes son de escasa significación. En Navarra, así, mediante la Ley Foral 14/2012, de 5 de julio, se modifica la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular y la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra. La modificación es de escaso fuste y fundamentalmente destinada a regular una presencia de los promotores de la iniciativa legislativa en los trámites a desarrollar en el Parlamento Foral, para lo que se ordena también una modificación del Reglamento de éste. También en este mismo plano debe consignarse la Ley 3/2012, de 5 de julio, de modificación de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León, con idéntico objetivo de relanzar esta forma de participación pública en la futura acción normativa de la Comunidad.

.....

6 Cfr. *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, en Guara editorial, Zaragoza, 1982, 2 vols., con introducción de Alberto Gil Novales. La edición original es de 1902.

7 En el próximo pasado solo la Comunidad Autónoma de Andalucía intentó en 2010 una amplia reforma del régimen local andaluz, con posiciones innovadoras en relación a lo conocido hasta entonces. De ello se dio cuenta en el informe general publicado en el núm. 2 de este *Anuario*. En todo caso debe reconocerse que la STC 31/2010, relativa al Estatuto de Cataluña, acotó grandemente las posibilidades de una legislación autonómica sobre el régimen local con amplio alcance, al menos bajo las premisas de la actual LRBRL.

En el caso de la Comunidad de las Illes Balears, se ha dictado la Ley 6/2012, de 6 de junio, de modificación de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca. La Ley tiene un objeto relativamente simple, pues cambia la denominación de la capital que de Palma (en el nombre que tiene en la Ley 23/2006) se convierte en Palma de Mallorca por esta Ley 6/2012, y ello pese a que el Estatuto de Autonomía de 2007, norma de superior jerarquía obviamente, consagra el simple nombre de Palma en su art. 7. Igualmente se incrementa el ámbito de autonomía local disponiendo la competencia de la capital de les Illes Balears para aprobar definitivamente su Plan General Municipal de Ordenación. Es paradójico que la relativa escasa trascendencia de la modificación normativa que comporta la Ley 6/2012 (al margen del problema jurídico del respeto de lo que dice el Estatuto de Autonomía), contraste tan enormemente con el estilo grandilocuente, casi épico, de su exposición de motivos⁸.

Finalmente menciono aquí la Ley gallega 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo. El texto destaca por ser creación de una modalidad de entidad local de la que se ha hecho poco uso (más bien desuso) en los últimos años, lo que es una primera característica a considerar. Pero lo que sin duda llama la atención de cualquier lector es la previsión incluida en el art. 33 de la Ley, precepto dedicado a la regulación de la Hacienda del área metropolitana de Vigo, acerca de que si los Ayuntamientos integrados en el área metropolitana no cumplen con las aportaciones económicas que se fijen de acuerdo con los criterios que en el mismo precepto aparecen, “el área metropolitana, a través de la persona que ocupe la presidencia, podrá solicitarle a la Comunidad Autónoma que retenga, previa instrucción del correspondiente procedimiento y con cargo a las transferencias de carácter incondicionado y no finalista que esta pueda tener reconocidas a favor de los ayuntamientos deudores, los fondos del municipio de-

.....

8 Así, se habla de que “Palma es la suma de muchas ciudades: es la ciudad del puerto, la ciudad del aeropuerto, la ciudad de los residuos, la ciudad carcelaria, la ciudad universitaria, la ciudad turística, la ciudad industrial y la residencial”. Por todo ello es comprensible que se describa a la ciudad como “la cuna y origen de la esencia del archipiélago, es la imagen de nuestras islas en todo el mundo y de una tierra cada día más abierta que, a la vez que conserva entrañables rincones de su pasado medieval, no renuncia al progreso para no perder el rumbo del futuro”. Todo ello se resumiría en que “la vocación de capitalidad de Palma no se puede plasmar en un aislamiento construido sobre supuestas superioridades, sino al contrario, y por eso quiere compartir la prestación de determinados servicios que cubren las necesidades de sus residentes. Igualmente Palma se abre al resto de pueblos y ciudades, no sólo de España sino de Europa y del resto del mundo, para buscar lazos de solidaridad y de desarrollo común. Porque el nuevo siglo reclama dichos valores que por supuesto no se pueden ejercer sin asumir los que son propios para proyectarlos todos juntos hacia nuevas metas de futuro”. Ahí queda eso.

dor hasta la cuantía en que se cifre la deuda en cuestión y que los ingrese en la hacienda del área metropolitana” [cfr. apdo. 1, letra c), cuarto párrafo del art. 33]. Sin ninguna otra información, cualquier lector ya podría deducir de tal precepto que la creación del área metropolitana no ha sido, precisamente, pacífica⁹.

5. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVA AL RÉGIMEN LOCAL

La ausencia de legislación autonómica relativa al régimen local medianamente sustantiva se contrapone con la aparición de bastantes Sentencias del TC en las que este órgano trata problemas interesantes sobre el régimen local resolviendo cuestiones que se le habían planteado a través de variados instrumentos como recursos de inconstitucionalidad, cuestiones de inconstitucionalidad, conflictos de competencia y hasta el poco usado conflicto en defensa de la autonomía local. A continuación consigno por orden cronológico las Sentencias aparecidas, con breves anotaciones sobre la problemática planteada y la solución que le da el Tribunal.

Sentencia 120/2012, de 5 de junio. La Sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el art. 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en la redacción que le da la Ley 50/1998, de 30 de diciembre. Son casi catorce años para resolver el recurso, lo que no está nada mal. El amplio tiempo transcurrido ha llevado consigo la variación sustancial de alguna parte del ordenamiento jurídico a considerar (por ejemplo, el nuevo Estatuto de Cataluña de 2006, o la legislación de estabilidad presupuestaria de 2012 mencionándose también, obviamente, la reforma del art. 135 CE), que la STC 120/2012 tiene necesariamente que valorar. El resultado final es el rechazo del recurso y la afirmación por el TC de la constitucionalidad de la potestad atribuida al Estado para autorizar tanto las operaciones de crédito a largo plazo que concierten los entes locales con entidades financieras no residentes en España como las que se realicen en moneda distinta de la nacional. La STC deja sin resolver el importante supuesto de la posible doble autorización (autonómica y estatal) sobre operaciones de endeudamiento en las que se produzca una concurrencia de los diferentes objetivos a los que cada una de estas autorizaciones se orienta (*vid.* el fdo. Jdo. 8º de la Sentencia cuyo contenido se resume).

.....

9 Y la lectura de los medios de comunicación informa, precisamente, de la franca oposición del Ayuntamiento de Vigo (el teórico ayuntamiento cabecera de tal área metropolitana) a dicha creación.

Sentencia 121/2012, de 5 de junio. Esta Sentencia resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Gijón y otros diecinueve ayuntamientos asturianos contra distintos preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro. La Sentencia –como las escasas recaídas en este tipo de conflictos– presenta un inicial interés simplemente en relación a los problemas de legitimación que siempre se plantean en estos casos, dada la estricta configuración de la LOTC a estos efectos y, a su vez, por la limitación objetiva de los temas que se pueden plantear en los conflictos en defensa de la autonomía local vinculados, exclusivamente, al contenido de la autonomía local, por lo que se recomienda su lectura. Y en relación al fondo del asunto, lo que se discute es si el sistema ideado por el art. 22.2 de la Ley 2/2000 para la designación por los Ayuntamientos de sus representantes en los órganos de gobierno de las cajas de ahorro (los Consejeros generales) y que consiste en una representación proporcional en función de los votos obtenidos por cada candidatura presentada por los grupos municipales, es compatible con el sistema de votación de la LRBRL basado en las mayorías, con lo que de aplicarse la legislación básica del régimen local el grupo que obtuviera la mayoría se “llevaría” todos los Consejeros generales a elegir. La Sentencia ante tan interesantísima cuestión, se decanta por afirmar la constitucionalidad del precepto cuestionado en función, como razonamiento fundamental, de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Asturias (todas las CC AA, obviamente) sobre Cajas de Ahorro y las exigencias de democratización de la vida de las Cajas de Ahorro que contiene la legislación estatal sobre la materia (la LORCA originariamente). Y en relación a la compatibilidad con el art. 47 LRBRL se dice lo siguiente: “[...] la aplicación de este criterio material para la distribución de los consejeros generales designados por las corporaciones locales en nada altera las normas básicas relativas a la mayoría necesaria para la adopción válida de acuerdos por el pleno de la corporación, puesto que la obligatoriedad de guardar la necesaria proporcionalidad en la designación de los representantes de la corporación local es algo distinto al sistema de adopción de acuerdos y de mayorías exigibles al respecto. Así, lo primero se vincula al modo de determinar o integrar la candidatura de aquellos propuestos para ser designados mientras que lo segundo hace referencia a la mayoría necesaria para la adopción de tal acuerdo. Este principio de proporcionalidad en nada coarta el derecho de la corporación local a la designación de los consejeros generales, sino que tiene como objetivo asegurar la necesaria representatividad y libertad del mecanismo de selección, expresión del principio democratizador que inspira la regulación de los órganos de gobierno de las cajas de ahorro, lo cual no afecta a la autonomía de la propia corporación local en la adopción de los acuerdos de su competencia, sin perjuicio de que tales acuerdos deban tener presente, en el caso que nos

ocupa, la necesaria proporcionalidad en la designación de los representantes en los órganos de gobierno de la caja de ahorros” (fdo. Jdo. 7).

Sentencia 132/2012, de 19 de junio. Esta Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears, 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos insulares. La Sentencia presenta el máximo interés en cuanto se vuelve a reproducir el tema (ya tratado y no se sabe, por lo que se verá, si resuelto definitivamente por la STC 31/2010, relativa al Estatuto de Cataluña) de las relaciones entre los preceptos sobre régimen local de los EEAA y los de la propia legislación básica estatal, la LRBRL. En este caso la Sentencia mantiene la adecuación a derecho de la mayor parte de los preceptos impugnados basándose en el carácter especial de los Consejos insulares tal y como aparece en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de les Illes Balears de 2007 (posterior al planteamiento del pleito) y hasta en lo que entiende es una amplia habilitación constitucional para regular el régimen de los consejos insulares (ex art. 141.4 CE). Por ello no se considera inconstitucional que a órganos que no tienen que ser ocupados por electos (consejos ejecutivos, direcciones insulares, y secretarías técnicas) se les atribuyan determinadas competencias entendiéndose que ello no viola la legislación básica de régimen local porque las potestades decisorias y el control político del ente se atribuye al pleno que sólo está integrado por miembros electos. Las decisiones atribuidas a estos órganos no serían de naturaleza política, que es donde se concretaría el núcleo de la autonomía local que no sería afectado por ello (*vid.* fdo. Jdo. 4).

De la misma forma otros preceptos que regulan determinadas singularidades de la estructura de los Consejos singulares frente al “modelo” que se deduciría de la LRBRL, son salvados de la declaración de inconstitucionalidad por la singularidad de estos órganos.

En consecuencia solamente se declara la nulidad de la previsión de delegación en el Presidente o en la comisión del gobierno del ejercicio de algunas competencias reservadas por la legislación básica al pleno de las corporaciones locales, en tanto en cuanto se entiende que la razón de ser de esa reserva al Pleno es la “deliberación pública” de determinados asuntos (en lo que consistiría el “modelo” de ejercicio de las competencias por los plenos de las entidades locales en la LRBRL), deliberación que desaparecería en caso de delegación a un órgano unipersonal; igualmente también se declara la nulidad de la atribución a un consejero del cargo de secretario del consejo ejecutivo porque ello está en la LRBRL reservado a personal funcionario con habilitación de carácter nacional.

La Sentencia, como se habrá visto, es muy importante por las conclusiones a las que llega y, sobre todo, por el método de razonamiento presente en la misma

en el que resalta, continuamente, la referencia a la singularidad y a la base estatutaria de la regulación frente a lo que se deduciría de la LRBRL. Sin duda va a ser elemento de referencia en las posibles discusiones jurídicas que se entablen en el futuro en relación a la actividad normativa de las CC AA sobre el régimen local.

No es extraño, por tanto, que exista un también importante voto particular en el que, resumiendo, se resalta la contradicción de la Sentencia con los resultados alcanzados por la STC 31/2010, partiéndose de que la relación entre la normativa estatal y la autonómica en relación al régimen local debe establecerse sobre la base de lo que en cada momento sea legislación básica del Estado (art. 149.1.18 CE) sin la posibilidad de que los preceptos estatutarios puedan inmiscuirse en dicha relación, cambiándola de sentido¹⁰.

Sentencia 150/2012, de 5 de julio. El contenido de esta Sentencia nos retrotrae a los primeros tiempos de la crisis económica que actualmente se vive y en los que el Estado reaccionó contra los efectos de la misma (aumento del paro, sustancialmente) con medidas de inversión, al modo tradicional y siguiendo los dictados, entonces, de las instituciones europeas y hasta del, entonces, tan frecuentemente aludido G-20. La Sentencia resuelve, así, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local, texto que tomaba a los Ayuntamientos como ejecutores de la política estatal de inversión para lo que se dedicaban importantes cantidades económicas sin tener en cuenta, para nada, a las CC AA. El recurso de la Generalidad de Cataluña llama la atención, precisamente, sobre la omisión de las referencias a las CC AA y el TC, basándose en su clásica doctrina sobre las subvenciones estatales establecida en la STC 13/1992, determina que nos encontramos ante unas subvenciones encuadrables en el art. 149.1.13 CE (ordenación de la actividad económica) en las que al Estado le debería corresponder el establecimiento de la legislación básica y a las CC AA su desarrollo y ejecución, por lo que se considera que el Real Decreto-ley cuestionado violenta ese orden competencial lo que determina la anulación de buena parte de sus preceptos, aun cuando al haber sido ya ejecutado, ello no lleva consigo ninguna trascendencia material en relación al objeto de la regulación (*vid. fdo. Jdo. 17 sobre este particular*).

Sentencia 159/2012, de 17 de septiembre. De nuevo como en la STC 121/2012 antes comentada, aparece en ésta la presunta contradicción entre el régimen de mayorías establecido en la legislación canaria controvertida (la STC aparece en

.....

10 Me parece interesante resaltar que el ponente de la Sentencia es el magistrado Manuel Aragón, y el primer firmante del voto particular, el magistrado Luis Ortega.

el marco de una cuestión de constitucionalidad planteada por un Juzgado contencioso-administrativo canario contra el art. 131.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias) y el de la LRBRL. En este caso el TC va a decidir la inconstitucionalidad sobrevenida del precepto canario que refiere la mayoría de dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones en las materias previstas en el art. 47.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, dado que posteriormente y por la Ley 57/2003, se modificó el art. 47.2 exigiéndose a partir de ese momento solamente el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros para la adopción de una serie de acuerdos, entre ellos el controvertido en el pleito que pende ante el Juzgado promotor de la cuestión de inconstitucionalidad.

Sentencia 227/2012, de 29 de noviembre. La Sentencia resuelve el conflicto de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña en relación a la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2005, la concesión de subvenciones a municipios y programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. El TC centra la materia afectada en la asistencia social, de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña, negando expresamente el argumento aducido por el Estado de que sea el art. 149.1.1 CE quien pudiera servir de fundamento a la iniciativa estatal. Eso ya hace prever el contenido del fallo. Efectivamente, el TC no niega la capacidad de gasto del Estado aun en competencias exclusivas de las CC AA, pero atendiendo al contenido de su STC 13/1992, hace recaer en la Comunidad Autónoma de Cataluña la facultad de gestión de los fondos dispuestos por el Estado a esos propósitos.

Sentencia 246/2012, de 20 de diciembre. Esta Sentencia cierra las que se quieren comentar correspondientes al año 2012 aun cuando aparece publicada ya en el BOE núm. 19 de 22 de enero de 2013. La Sentencia resuelve dos cuestiones de inconstitucionalidad interpuestas contra los arts. 32.4 y 33.3 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid. Ambos preceptos contienen medidas dirigidas a evitar el transfuguismo político y, por tanto, son reductores de los teóricos derechos que a los concejales tráfugas les corresponderían si hubieran seguido perteneciendo a su grupo político. El resultado es una sentencia bien interesante de leer, en tanto en cuanto suma nuevas aportaciones a una ya relativamente vieja jurisprudencia en torno a los derechos que los concejales pueden tener en el marco del art. 23.2 CE. La misma, tras interpretar de forma adecuada a la Constitución el contenido del art. 32.4, decide que algo que implícitamente se niega a estos concejales en el art. 33.3, a saber su

participación en las comisiones informativas (dado que el precepto citado indica que esas comisiones estarán integradas exclusivamente por Concejales designados por los distintos grupos políticos de forma proporcional a su representatividad en el pleno, y difícilmente estos grupos designarían a quienes no han querido integrarse en los mismos –en el comienzo de la legislatura– o, posteriormente, se han excluido de los mismos pasando a la categoría de no adscritos) es contrario al art. 23.2 CE. La instrumentación de este acuerdo del TC necesita, obviamente, de la intervención del legislador de la Comunidad a efectos de que decida cómo se integrarían los concejales no adscritos en estas Comisiones para evitar la sobrerrepresentación, hipotética, de los mismos dado que debe tutelarse específicamente el principio de proporcionalidad.

II. LOS GOBIERNOS LOCALES EN ARAGÓN DURANTE 2012

1. LAS CIFRAS DEL PADRÓN MUNICIPAL RELATIVAS A 1 DE ENERO DE 2012

Continúo en este punto la tónica iniciada con el primero de los informes relativo al año 2009 de realizar un comentario a las cifras de población que aparecen anualmente en el Padrón. La utilidad de reparar en las cifras del Padrón municipal creo que es innegable en una Comunidad Autónoma con las características de la aragonesa de escasa población y de reparto más que irregular de la misma en el territorio. Máxime en los tiempos actuales en los que la población es uno de los presupuestos para el intento de realización de reformas significativas en el régimen local y que puede concluir, según cómo evolucionen las cosas, hasta en la supresión de Municipios por no llegar a un determinado nivel de población y darse en ellos, a la vez, una incapacidad de prestar determinados servicios por no contar con los datos mínimos de sostenibilidad económica y presupuestaria.

En esta ocasión tenemos que atender al contenido del Real Decreto 1679/2012, de 21 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2012 (*BOE* núm. 313, 29 de diciembre de 2012). En las páginas que siguen realizaré un análisis de este texto comparando las cifras con las del padrón del año anterior, 2011, pero, sobre todo, observaré la evolución en los últimos cuatro años (los de la antigüedad de este *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, también los de la duración de la crisis económica que se oficializa en España en el verano de 2008 e, igualmente, la duración normal de una legislatura, lo que en el caso aragonés podría equivaler a la última de las tres consecutivas que han existido de gobierno de coalición PSOE-PAR dado que las cifras referidas lo son desde el 1 de enero de 2008 hasta el 1 de enero de 2012 y la legislatura mencionada abarcó

desde la mitad de 2007 hasta la mitad de 2011 circunstancia ésta comparativa a la que no hay que dar más valor que el puramente temporal notado). El cuadro comparativo de los años mencionados que se contiene *infra* es una buena ayuda para la más exacta comprensión de todos los comentarios que a continuación se realizan.

Desde la primera perspectiva comparativa creo que destaca el escaso incremento de la población de España en el año referenciado pues han sido solamente 74.828 personas más las que viven ahora en España que el 1 de enero de 2011, lo que, porcentualmente, representa un menguado 0,16 % de aumento, la menor cifra en los cuatro años considerados (el año anterior el aumento en relación al 1 de enero de 2010 fue del 0,35 %). Sin duda alguna es la crisis económica la causante de esta deceleración en el crecimiento, dada la detención en el número de inmigrantes llegados a nuestro país y el paralelo aumento de salida de españoles a la búsqueda de trabajo, como se constata de datos distintos de los del padrón municipal, tal y como continuamente se publica en los medios de comunicación.

En el mismo tiempo se ha producido un aumento de la población de Aragón de 3174 personas que porcentualmente significan un crecimiento del 0,24 %, cifra bien escasa también aunque supera a la correspondiente española, aumento y comparación con la cifra española que, sin embargo, deberá verse muy matizado cuando hablemos luego del completo período de los cuatro años mencionados.

En el marco de los datos provinciales es significativa la reducción en los habitantes de las provincias de Huesca (752 habitantes menos, que porcentualmente es un crecimiento negativo del 0,33 %) y de Teruel (879 habitantes menos, que porcentualmente representan una disminución del 0,61 %). Ello es compensado por el aumento de los habitantes de la provincia de Zaragoza (4405 personas más, lo que significa un aumento del 0,45 %, también leve pero que sirve para compensar con creces las otras disminuciones).

En lo relativo a las capitales de provincia existe también una ligera disminución en la población de la ciudad de Huesca (147 personas, con un porcentaje negativo del 0,28 %), pequeño aumento de Teruel capital (613 personas, con un porcentaje positivo del 1,74 %) y también aumento de la capital de Aragón en 4899 habitantes con un porcentaje positivo del 0,73 %). Globalmente ello no es sino una confirmación de la tendencia repetida de concentración de la población (aun escasa) en la provincia y, sobre todo, ciudad de Zaragoza, y disminución continuada en el resto.

Contempladas las cosas desde la perspectiva de los cuatro últimos años, el cuadro que sigue es bien representativo de un escaso crecimiento en dicho período de tiempo de la población española, pues los 520.234 habitantes de crecimiento del lapso temporal que se toma como referencia dan como resultado un

porcentaje de aumento del 1,1 %, cifra de escasa cuantía y que refleja cumplidamente el impacto demográfico de la crisis económica que se muestra también por el escaso porcentaje de la tasa de natalidad en España¹¹, más reducido todavía en Aragón¹². Esta última perspectiva de la natalidad, por cierto, es la que más puede preocupar a todos por su incidencia múltiple en muchos ámbitos, ente ellos en el de las políticas sociales¹³.

POBLACIÓN	01-01-2009	01-01-2010	01-01-2011	01-01-2012	% 2009/2012
España	46.745.087	47.021.031	47.190.493	47.265.321	+ 1,1 %
Aragón	1.345.473	1.347.095	1.346.293	1.349.467	+ 0,3 %
Huesca-P	228.409	228.566	228.361	227.609	- 0,3 %
Huesca-C	52.059	52.347	52.443	52.296	+ 0,4 %
Teruel-P	146.751	145.277	144.607	143.728	- 2,1 %
Teruel-C	35.396	35.241	35.228	35.841	+ 1,3 %
Zaragoza-P	970.313	973.252	973.725	978.130	+ 0,8 %
Zaragoza-C	674.317	675.121	674.725	679.624	+ 0,8 %

P: Provincia / C: Ciudad.

Elaboración propia con datos de los distintos RRDD aprobadores del Padrón Municipal en los cuatro años mencionados.

.....

- 11 Cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) muestran para 2011 (últimos datos que se proporcionan) una tasa bruta de natalidad del 10,201657 cada mil habitantes. Pero si se tiene en cuenta solo la nacionalidad de la madre, la cifra desciende a 9,360695 si ésta es española y aumenta a 16,334275 si la madre es extranjera.
- 12 Las cifras que proporciona el INE para Aragón, comparadas con las españolas de la nota anterior, son más extremas. Así en 2011, la tasa bruta de natalidad es en Aragón de 9,585537 por mil habitantes. Si la madre es española, la cifra desciende a 8,372785, y si es extranjera aumenta nada menos que a 18,374289. La interpretación de las cifras es bien fácil y concluye siempre en las dificultades extremas que va a presentar la evolución demográfica en Aragón y la trascendencia que ello va a tener para, entre otras cosas, el mantenimiento del régimen local con las características que hoy conocemos. Solo la salida de la crisis económica y otra vez la vuelta a una llegada intensa de emigrantes, puede representar una solución satisfactoria de lo que se está indicando desde el punto de vista demográfico. Las anteriores reflexiones precisarían como necesario complemento, del aporte de cifras desagregadas por edades, actividad laboral etc., pero ello sobrepasa las limitaciones lógicas de este tipo de consideraciones en este Informe y, sobre todo, es más que intuible que la utilización de esos parámetros solo representaría una intensificación de lo preocupantes de las conclusiones que ya se pueden alcanzar con las cifras proporcionadas.
- 13 Entre otras manifestaciones de esas políticas, sobre el sistema de pensiones. En los primeros días de enero de 2013, distintos medios de comunicación han recogido que en Aragón los activos en relación a cada pensionista son 1,74, lo que está muy lejos del nivel de sostenibilidad del sistema de pensiones que se cifra en 2 activos por pensionista. La cuestión es más

Pero la consideración comparativa con Aragón acrecienta el significado del escaso crecimiento de la población. Así y en los cuatro años considerados, la población de Aragón sólo ha aumentado en 3994 personas, lo que da como resultado un porcentaje escasisimo de crecimiento del 0,3 %. La consideración más pausada de estas cifras según el territorio ofrece una cifra negativa para la provincia de Teruel en la que, sin duda, hay que reparar. Así, la población de esta provincia ha descendido en los cuatro años considerados en 3023 personas, lo que porcentualmente representa una disminución de nada menos que del 2,1 %. Cifras negativas también en relación a la provincia de Huesca, pues su población ha descendido en 800 personas, lo que arroja un porcentaje negativo del 0,3 %. La provincia de Zaragoza, finalmente, aumenta en 7817 personas lo que se traduce en un porcentaje de aumento del 0,8 %.

En lo relativo a las capitales de provincia, en todas se da, aunque en porcentajes escasos, un crecimiento de la población en esos cuatro años, lo que puede ser interpretado, como es común hacerlo, como una muestra más del continuado movimiento de concentración de la población en las ciudades y el abandono de las áreas rurales, al menos como tónica general. La ciudad de Teruel aumenta su población, así, en 445 personas, lo que arroja un porcentaje positivo del 1,26 %. La ciudad de Huesca aumenta en 237 personas, lo que da como resultado un aumento del 0,4 %. Finalmente la ciudad de Zaragoza aumenta en 5307 habitantes, lo que se refleja en un aumento porcentual del 0,8 %, exactamente el mismo que hemos contemplado para la provincia.

Al margen de las consideraciones anteriores que he realizado –sobre todo en nota– sobre lo preocupante de la tasa de natalidad en Aragón (y en España), lo que también denotan estas cifras contempladas con el significativo lapso temporal de cuatro años, es la escasa efectividad que arrojan las medidas específicas de promoción que a lo largo del tiempo se han ideado. No parece, así, que las significativas inversiones económicas vinculadas al Plan Miner (para Teruel sobre todo) o la inversión continuada en la nieve de una empresa formalmente privada pero con fortísima participación pública (inversiones sobre todo para Huesca, aunque también en Teruel), así como otras¹⁴ hayan arrojado un resultado medianamente positivo. Aunque desde otra perspectiva alguien también podría

.....

preocupante porque, también en Aragón, ello representa una disminución de la cifra existente un año antes de 1,77 personas activas por pensionista. Obviamente el aumento del nivel de paro en 2012 es la causa de la disminución de ese porcentaje.

- 14 Parece claro que el efecto dinamizador de la vida económica y de la población de la Expo de Zaragoza de 2008, se agotó en el tiempo y no han pervivido, lamentablemente, los benéficos efectos que durante la etapa de planificación y construcción de las distintas infraestructuras que posibilitó la Expo fue facilísimo observar.

decir que las cifras finales hubieran sido mucho más negras de no contar con esos (y otros) instrumentos de promoción económica.

2. REFORMAS ADMINISTRATIVAS. LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL EN ESPAÑA Y SU CONEXIÓN CON EL RÉGIMEN LOCAL DE ARAGÓN

En este lugar debe mencionarse que el Anteproyecto de Ley que comenté ligeramente en el punto 3 del Informe relativo a España tiene también sus menciones específicas a Aragón para indicar, resumidamente, la compatibilidad con el régimen local de Aragón (la existencia de las comarcas y sus competencias) de las decisiones que se adopten en ese texto. Ello lo que puede significar es un trabajo específico para las Cortes de Aragón para el caso en que llegue a aprobarse como Ley el Anteproyecto mencionado y deban, entonces, adecuarse sus prescripciones a la legislación comarcalizadora aragonesa.

Quizás ello es la causa de la creación de una Ponencia especial de las Cortes de Aragón para la racionalización y simplificación de la Administración Pública Aragonesa, que se menciona en la Ley de Presupuestos para 2013 y que en las fechas en que se concluye este informe, acaba de comenzar sus trabajos.

La Ponencia mencionada no se refiere solo a la Administración local sino que, con buen sentido, pretende tratar de todas las Administraciones Públicas. Si la fortuna acompaña los trabajos de esta Ponencia, es de prever, entonces, que el resultado final de la misma, además de constituir una muy interesante fotografía de las Administraciones Públicas aragonesas (ojalá que se trate, además, del sector público), ofrezca soluciones coordinadas para todas ellas.

En todo caso los ritmos aquí, como en el Estado, parecen bastante pausados. Cuando este Informe vea la luz habrá transcurrido prácticamente la mitad de la legislatura y uno de los objetivos pretendidos por el actual Gobierno, la reducción del número de empresas públicas, apenas si se habrá comenzado pese a la existencia de una legislación específica aragonesa en ese sentido¹⁵. Así, el examen de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2013 permite apreciar la existencia de 27 empresas de la Comunidad Autónoma, solo dos menos de las que aparecían en los Presupuestos para 2012. Bien es verdad que la suma de sus presupuestos de explotación y capital ha decrecido fuertemente, pero eso en sí mismo no es sino una consecuencia de la crisis económica que también ha aportado fuertes reducciones, aunque en menor proporción que las operadas para las empresas de la Comunidad Autónoma, a las cifras globales de estos presupuestos para 2012.

.....

15 Vid. la Ley 4/2012, de 26 de abril, de Medidas Urgentes de Racionalización del Sector Público Empresarial (procede del Decreto-ley 1/2011, de 29 de noviembre).

3. ESCASA NORMATIVA AUTONÓMICA ARAGONESA RELATIVA AL RÉGIMEN LOCAL. ALGUNAS DECISIONES SIGNIFICATIVAS DE ÓRGANOS AUTONÓMICOS: EL ACUERDO 44/2012, DE 9 DE OCTUBRE, DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN Y EL DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN 45/2012, DE 17 DE ABRIL

Igual que en el apartado primero de este Informe hemos visto que sucedía en la normativa de las CC AA sobre el régimen local, tampoco en el caso aragonés ha habido una normativa resaltable sobre la materia. Debe tenerse en cuenta como una parte de la explicación de esa ausencia, que la actividad legiferante de la Comunidad Autónoma no se inició, realmente, hasta que no tuvieron lugar las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, muestra de lo cual es que se han aprobado en 2012 dos leyes de Presupuestos, la propiamente para el año 2012, la Ley 1/2012, de 20 de febrero (BOA núm. 36, 22 de febrero), y la Ley 9/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2013 (BOA núm. 253, 31 de diciembre). Y vinculadas a las mismas, las Leyes de medidas fiscales y administrativas tradicionales, la Ley 3/2012, de 8 de marzo (BOA núm. 54, 19 de marzo) y la Ley 10/2012, de 27 de diciembre (BOA núm. 253, 31 de diciembre). En estas dos Leyes se encuentran pequeñas referencias al régimen local¹⁶, llegando en la última de ellas a la modificación de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en tema de escasa trascendencia general, como es el de las comunidades de origen vecinal.

También en la Ley de Presupuestos 9/2012, se contiene una previsión en la regulación de la gestión del Fondo Local de Aragón, que enlaza con las cuestiones de actualidad en la reforma del régimen local desde la perspectiva aragonesa y que, por tanto, puede tener trascendencia en el futuro. Se trata de lo previsto en el art. 32.3 que sucintamente indica que “con el fin adecuar el Fondo Local a la distribución competencial que determinen, en su caso, las conclusiones de la Ponencia Especial de las Cortes de Aragón para la racionalización y simplifica-

.....

16 En la Ley 3/2012, su art. 47 dispone la modificación de la Ley 7/1987, de 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, en un aspecto orgánico relativo a la composición de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales. Igualmente la disposición adicional tercera habla del impulso del Gobierno de Aragón para la constitución de Comisiones Mixtas de transferencia para que las comarcas puedan asumir la gestión del Plan Provincial de obras y servicios de las diputaciones provinciales en su ámbito territorial y en la cuantía económica correspondiente, siempre y cuando exista acuerdo del pleno de la Diputación Provincial y comarca correspondiente. No se conocen resultados de esta previsión normativa, ni siquiera intentos de su puesta en marcha. También existe una disposición final cuarta que ordena una reestructuración de la distribución y composición del Fondo Local de Aragón para adecuarlo “a las necesidades de los municipios y comarcas en la actual coyuntura económica y social”. Ignoro el resultado de esta previsión.

ción de la Administración Pública Aragonesa, la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, en el plazo de un mes desde la aprobación de dichas conclusiones, propondrá las modificaciones necesarias entre las diferentes aplicaciones presupuestarias que componen el Fondo Local de Aragón”.

También debe mencionarse aquí otra reforma legal que afecta singularmente al municipio de Zaragoza. Se produce igualmente por la Ley 3/2012 de Medidas Fiscales y Administrativas, y la norma modificada es la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua de Aragón. Al margen de otras cuestiones de escasa trascendencia, debe destacarse la nueva redacción del apdo. 4 de la disposición adicional cuarta que dispone la aplicación para el municipio de Zaragoza del sistema del canon de saneamiento ya para el año 2013 debiendo fijarse la aportación del municipio de Zaragoza en el primer semestre de 2012. La problemática que subyace a esta disposición es la de la asunción por los vecinos del municipio de Zaragoza de los costes de amortización y explotación de la gran depuradora de aguas residuales urbanas construida mediante el sistema de concesión de obra pública y que incrementó notablemente la factura del agua de los zaragozanos dada la rareza de la asunción de los costes en solitario por parte del Ayuntamiento, sin subvención europea, estatal o autonómica tal y como ha sucedido en Aragón y en España en la práctica generalidad de obras de este tipo. Pero las cosas son como son (o fueron), y en función de ese hecho innegable, en la legislación en materia de aguas de la Comunidad Autónoma, desde una Ley de 1997 que no llegó a aplicarse efectivamente, hasta la Ley 6/2001, se reconoció la situación económica del Municipio capital de la Comunidad Autónoma, dilatando la puesta en marcha del sistema del canon de saneamiento en la capital de Aragón hasta la firma de un convenio entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza y en las condiciones que se estipularan en el mismo.

Pero vistas las cosas desde la otra cara de la moneda, hay que reconocer que la ausencia de integración del municipio de Zaragoza en el sistema vinculado al canon de saneamiento, llevaba consigo necesariamente un grave riesgo sobre la real efectividad de este tributo, concebido desde presupuestos de solidaridad interterritorial, y que precisaba para hacer efectiva tal solidaridad la aportación de la mayor agrupación urbana de Aragón, donde está consiguientemente la mayor parte de la carga contaminante (medida en función de habitantes-equivalentes) y donde, en teoría, la gestión económica del sistema de depuración es más rentable que en otras partes del territorio, por la falta de economías de escala en éstas.

La previsión de la modificación legal de la Ley 6/2001 fue objeto de una gran tensión entre el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón, cruzándose acusaciones de calibre en los medios de comunicación basadas, además, en

las distintas interpretaciones de un convenio ya firmado en 2007. La base de las mismas residía en una discrepancia en cuanto a la aportación que debería pagar el Ayuntamiento de Zaragoza al Gobierno autónomo. Al final las aguas no llegaron al río –es frase metafórica– y los mismos medios informan de la existencia de un acuerdo que parece que difiere, otra vez, la entrada en vigor del canon de saneamiento en el Municipio de Zaragoza, pero con unas previsiones de régimen jurídico y cantidades económicas que parecen satisfacer a ambas partes en cuanto, al menos, ha cesado la polémica pública. En todo caso y siendo éste un tema bien importante, es de desear que, cuanto antes, se hagan públicos los términos del acuerdo.

Hasta aquí lo relativo a novedades normativas. Relacionado materialmente con la problemática que acabo de narrar en cuanto al saneamiento en Zaragoza, hay que referir la existencia de un importante Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, el 44/2012, de 9 de octubre, que respondiendo a un recurso especial suscitado por un concejal del Ayuntamiento de Zaragoza contra el procedimiento de licitación promovido por dicho Ayuntamiento denominado «Gestión del Servicio Público de Saneamiento y Depuración de Aguas residuales de la ciudad de Zaragoza bajo la fórmula de Sociedad de Economía Mixta», declaró la invalidez del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y la licitación, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el art. 47.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011. La resolución, al margen de su consideración jurídica, tiene una gran trascendencia práctica en tanto en cuanto los gestores del Ayuntamiento de Zaragoza parecían haber puesto en esta privatización (en los ingresos económicos que reportaría) una gran esperanza a los efectos de reparar las deterioradas finanzas del Municipio. Por la trascendencia de dicho Acuerdo, lo recogemos en el Anexo documental de este *Anuario*, llamando la atención acerca del voto particular que contiene y en el que se niega la legitimación del recurrente, concejal de la oposición en el Ayuntamiento de Zaragoza¹⁷. Sobre la problemática de esta legitimación, remito sin más comentarios al trabajo de Silvia Díez Sastre que también se recoge en este número del *Anuario*¹⁸.

.....

- 17 Según informan los medios de comunicación, el Acuerdo del Tribunal ha sido objeto de recurso contencioso-administrativo por el Ayuntamiento de Zaragoza, poniéndose el acento de tal recurso precisamente en el problema de la legitimación del recurrente.
- 18 Por cierto que en el marco de las preocupaciones generales que se reflejan en este Informe, debe hacerse constar, colateralmente, que el art. 29 de la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (alguna parte de su contenido relativo al régimen local se ha resumido antes en este mismo punto) ha modificado la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público. Entre las modificaciones debe con-

Finalmente, debe recordarse el Dictamen del Consejo Consultivo 45/2012, de 17 de abril, que en función de los cambios existentes en el ordenamiento jurídico (modificación de la Ley 30/1992, por la Ley 2/2011, de Economía Sostenible) constata la competencia del Consejo Consultivo para emitir dictamen de forma preceptiva y no vinculante en los procedimientos administrativos de responsabilidad de las Administraciones locales con una cuantía superior a 6000 euros (aplicándose aquí preceptos propios de la Ley aragonesa 1/2009). Por su importancia objetiva (el mismo ha abierto la puerta a la emanación de bastantes dictámenes en procedimientos de responsabilidad local debiendo destacarse entre

.....

signarse la relativa a la consagración de un sistema de designación de los miembros del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos bastante parecido al de designación de los miembros del Consejo Consultivo (*vid.* Ley 1/2009), y completamente semejante en lo relativo al sistema de retribución, basado en indemnizaciones y dietas y, por tanto, no en la dedicación exclusiva de sus miembros. Esto, inicialmente, podría ser interpretado como una confirmación de lo acertado del sistema retributivo previsto normativamente desde la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón en lo relativo a la Comisión Jurídica Asesora, antecedente del Consejo Consultivo, y, sin duda, esta es una conclusión a la que debe llegarse, máxime en la conexión con los tiempos actuales de austeridad económica en el comportamiento de las Administraciones Públicas. Pero, además de ello, debería repararse necesariamente en que al contrario de lo que sucede con las funciones del Consejo Consultivo de Aragón que solo informa y no de forma vinculante (excepto en un reducidísimo número de asuntos en los que su informe sí que es vinculante, como en la revisión de oficio de actos y disposiciones administrativas), el Tribunal decide siempre, por su propia naturaleza constitutiva, y, además y de cuando en cuando, en asuntos de gran relevancia y trascendencia económica (y jurídica), como el que se narra en el texto. Es evidente que esto debería plantear también necesarias consideraciones acerca de cuál es el mejor sistema de retribución (y de nombramiento de sus miembros) para un órgano que resuelve, que decide siempre, en asuntos que a veces se refieren a la Administración autonómica (en la que se inserta el órgano) y en otros, como en el supuesto comentado en el texto, a la Administración local, en ese caso a la del Ayuntamiento de Zaragoza, y teniendo en cuenta que la salvaguarda de la independencia debe ser la máxima preocupación en cualquier sistema de configuración de un órgano como éste con tan importantes potestades decisorias (*vid.* sobre el marco jurídico general de los órganos resolutorios del recurso especial en las CC AA el art. 41.3 del TRLCSP).

Y en otro orden de cosas más general y no limitado al caso aragonés, podría pensarse si dada la trascendencia de estas decisiones, no hubiera sido más adecuado “inventar” un procedimiento especial y sumario ante la jurisdicción contencioso-administrativa o, al menos, algún tipo de órgano que, como el Jurado Provincial de Expropiación, contara con presencia relevante de miembros del Poder Judicial. Ello permitiría obviar las dudas que pudieran existir sobre la independencia real de tal órgano.

Al margen de lo indicado, la existencia de un órgano como éste, puede suscitar problemas de gran calado cuando anule una licitación de la propia Administración autonómica y ésta se muestre disconforme con dicha anulación y quiera impugnarla ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La Administración autonómica, litigando contra sí misma (aunque ya se den supuestos como el que digo, como en el llamado recurso de lesividad en relación a

ellos por su cuantía –72.321.683,67 euros, cifra absolutamente inusual en los procedimientos habituales de responsabilidad administrativa– el Dictamen 112/2012, de 17 de julio, emitido a petición del Ayuntamiento de Benasque en una reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta contra el mismo por la Sociedad Fomento y Desarrollo del Valle de Benasque, SA, y en el que el Consejo Consultivo constata la ausencia de los presupuestos jurídicos que determinarían la responsabilidad del Ayuntamiento de Benasque¹⁹) se incluye como documentación en este número del *Anuario*.

En Zaragoza, a 4 de febrero de 2013

.....

actos anulables, ex art. 103 Ley 30/1992 y arts. 19.2, 43 y 45.4 LJCA de 1998) no es algo fácil de digerir como se puede probar, ahora, con la referencia a la importante decisión del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Catalunya (órgano unipersonal, no colegiado, con persona con dedicación exclusiva a su frente), en su resolución 1/2013 relativa al acuerdo de adjudicación del contrato de gestión del servicio de abastecimiento de agua en alta Ter-Llobregat.

- 19 Como todos los dictámenes del Consejo Consultivo, puede consultarse en la página web del Gobierno de Aragón. Los medios de comunicación informaron posteriormente de la resolución denegatoria de la reclamación de responsabilidad administrativa por parte del Ayuntamiento de Benasque y de la posterior interposición de recurso contencioso-administrativo contra esa desestimación por parte de la empresa mencionada.