

LA REFORMA LOCAL: INCIDÈNCIA EN L'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA I EL CONTROL INTERN

Maria Petra Sáiz Antón

Interventora d'Administració Local
Censora jurada de comptes

El 27 de setembre del 2011 es va aprovar una reforma fulgurant de l'article 135 de la Constitució espanyola que amb sorpresa eleva el principi d'estabilitat pressupostària al màxim nivell de l'ordenament jurídic i condiona les actuacions de totes les administracions públiques al seu compliment. Aquest principi va ser desenvolupat per la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF), que conté tres regles fiscals d'obligatori compliment: limitació del dèficit estructural, al deute públic i al creixement de la despesa pública.

L'adaptació de la normativa bàsica de règim local als principis de la LOEPSF i la millora del control econòmic financer són aspectes clau en les diferents i controvertides versions dels avantprojectes de llei que han donat lloc a l'actual Projecte de llei de reforma i sostenibilitat d'administració local (PLRSAL), que va ser publicat en el *Butlletí Oficial de les Corts Generals* del Congrés dels Diputats el 7 de novembre del 2013.

Aquesta reforma del sector públic local neix marcada per tres aspectes que la condicionen: la crisi econòmica i financera, que va impactar negativament en els comptes de les administracions públiques, les quals van incrementar els nivells d'endeutament i de dèficit públic i van superar amb escreix els límits assenyalats pel Pacte d'estabilitat i creixement de la Unió Europea, fet que va obligar el Govern central a adoptar mesures estructurals de con-

solidació fiscal, imposades per la Comissió Europea, per tal que l'Estat espanyol no fos intervingut¹. Per un entorn social que ha instaurat en l'opinió pública un desencís generalitzat sobre el malbaratament dels recursos públics, que ha propiciat una profunda desafecció ciutadana vers les institucions públiques. I pel debat obert a Europa, principalment als països del sud, sobre la necessitat d'una reforma de les administracions locals que reduïxi el nombre d'ens locals i en redefineixi les competències.

Sota aquests condicionants s'ha gestat una modificació important de la normativa bàsica estatal del règim local profundament recentralitzadora, que devalua el principi d'autonomia local, previst en la Carta Europea d'Autonomia Local; trasllada la titularitat de les competències dels municipis sobre educació, salut i serveis socials a les comunitats autònomes²; incrementa les facultats de coordinació, control i prestació unificada dels serveis

¹ Recordem que el Procediment de dèficit excessiu fixava per als Estats membres, en aplicació del Pacte d'estabilitat i creixement de la Unió Europea, un límit de dèficit públic del 3% del PIB i un nivell d'endeutament del 60% del PIB.

² Tot i que l'Informe sobre la democràcia social i regional d'Espanya, de 22 de març de 2013, del Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa, va recomanar al seu Consell de Ministres que demanés a les autoritats espanyoles que les reformes de les administracions locals es duguessin a terme respectant el principi de subsidiarietat, previst en l'article 4.3 de la Carta Europea d'Autonomia Local.

públics de les diputacions; introdueix mesures per propiciar la fusió de municipis i limita la creació d'entitats instrumentals, el nombre de càrrecs públics i el règim retributiu del personal al servei de les corporacions locals, amb independència de la naturalesa jurídica de la relació, alhora que reforça els mecanismes de control econòmic i pressupostari.

En paral·lel, la Generalitat de Catalunya està tramitant el Projecte de llei de governs locals de Catalunya (PLLGLC), emparat per la necessitat d'harmonitzar els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera amb el d'autonomia local i la reordenació de competències municipals. El PLLGLC, a diferència del projecte estatal, aposta pel municipi com a Administració més propera al ciutadà, però no acaba de concretar el marc competencial que l'article 84 de l'Estatut d'autonomia possibilita, per la qual cosa es produeix una disfunció entre la voluntat manifestada i el contingut del text.

La redistribució de les competències municipals que fa el PLLGLC reforça les comarques, però fa una regulació insuficient de les vegueries, així es perd l'oportunitat de convertir-les en l'ens fort que preveu l'Estatut i permet que les diputacions, tal com es configuren en el projecte estatal, els guanyin terreny.

Cap dels dos projectes de llei aborda la definició de l'àmbit subjectiu dels ens locals als efectes de la subjecció al règim de comptabilitat pública, al retiment de comptes i al control intern, si bé el projecte de llei estatal posa molt èmfasi en el reforçament dels procediments de control, que el PLLGLC ni esmenta. Un altre punt de divergència entre els dos projectes de llei són els criteris de valoració de cost –estàndard de qualitat del servei– en el PLLGLC, completament diferents del –cost efectiu– previst en el PLRSAL, després que el Consell d'Estat cridés l'atenció al Govern central sobre les limitacions per l'aplicació del cost estàndard previst en un inici en els avantprojectes de llei. Ambdós projectes de llei generen incerteses importants respecte de la gestió dels serveis públics quan difereixen en desenvolupaments reglamentaris posteriors els criteris de determinació de l'estàndard de qualitat i del cost efectiu dels serveis.

En definitiva, la tramitació simultània del PLRSAL, que preveu una disminució de les matèries d'interès local, amb una reforma local a Catalunya excessivament prudent que va per darrere del projecte estatal i que utilitza la tècnica legislativa de no modificar les disposicions legals vigents i les difereix a una harmonització posterior, provocarà inseguretats i indefinició en l'aplicació de la norma, fet que, unit al context de crisi econòmica i de tensió territo-

rial actual, fa preveure problemes d'encaix normatiu en l'àmbit competencial dels ens locals que, des de l'aprovació de la Llei de bases de règim local l'any 1985, no havien estat objecte de conflictes importants, així com un previsible empobriment dels serveis públics locals, amb l'ajornament –una vegada més– de la necessària reforma de la hisenda local.

En aquest article, s'analitza quina és la situació econòmica dels ens locals i es valora si justifica una reforma del règim jurídic local com la plantejada pel PLRSAL, alhora que s'aprofundeix sobre els principals aspectes de la reforma i la incidència sobre la gestió econòmica i el control intern dels ens locals, ja que l'avançat estat de tramitació del PLRSAL i la majoria existent en les Corts espanyoles fa pensar que molt probablement es compliran les previsions del Govern central i la reforma entrarà en vigor l'any 2014 i modificarà substancialment el marc competencial, la gestió dels serveis públics i la gestió economicofinancera i el control dels ens locals.

1. La dubtosa justificació econòmica de la reforma

Per al PLRSAL, hi ha dos aspectes clau que justifiquen la reforma del règim jurídic de l'Administració local: la necessitat d'incorporar-hi els principis fixats per la LOEPSF i acabar amb les disfuncionalitats del model competencial dissenyat per la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (TRLBRL) que, segons l'exposició de motius del PLRSAL, és l'origen de la manca de sostenibilitat financera, de la creació d'estructures desproporcionades per a l'exercici de competències que no estan legalment atribuïdes o delegades, i de la concurrència i duplicitats de competències entre diferents administracions.

Sota aquestes premisses, el PLRSAL modifica el TRLBRL i, en menor mesura, el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovada pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març (TRLHL), amb la finalitat d'assolir els objectius següents: a) clarificar les competències municipals per evitar duplicitats amb les competències d'altres administracions sota el principi "una administració una competència"; b) racionalitzar l'estructura administrativa; c) garantir un control financer i pressupostari més rigorós que reforça les funcions dels interventors, i d) afavorir la iniciativa econòmica privada tot evitant intervencions administratives desproporcionades.

L'exposició de motius del projecte de llei vincula estretament la disfuncionalitat del model competencial i les hisendes locals. En aquest apartat veurem que, si s'analitzen objectivament els re-

Quadre 1

Evolució del deute públic segons el protocol de dèficit excessiu en percentatge del PIB pm, en milions d'euros

Àmbit	2009		2010		2111		2112		2113			
	Total	% PIB	Total	% PIB	Total	% PIB	Total	% PIB	1 Trim.	% PIB	2 Trim.	% PIB
Administració central	485.525	46,4	549.653	52,6	622.256	59,5	760.195	73,9	796.744	77,8	818.302	80,1
Seguretat Social	17.169	1,6	17.169	1,6	17.169	1,6	17.188	1,7	17.188	1,7	17.202	1,7
Comunitats autònomes	90.963	8,7	120.779	11,6	142.271	13,6	185.379	18,0	190.448	18,6	194.021	19,0
Corporacions locals	34.700	3,3	35.431	3,4	35.420	3,4	41.939	4,1	42.779	4,2	43.153	4,2
Diferències consolidació	-63.274	-6,0	-78.340	-7,5	-79.782	-7,6	-120.048	-11,7	-123.562	-12,2	-129.268	-12,7
TOTAL	565.083	54,0	644.692	61,7	737.334	70,5	884.653	86,0	923.597	90,1	943.410	92,3

Font: Elaboració pròpia a partir del Butlletí Estadístic del Banc d'Espanya

Quadre 2 Creixement del deute públic, del 4t trimestre del 2009 al 2n trimestre del 2013, segons el protocol de dèficit excessiu en percentatge del PIB pm, en milions d'euros

Àmbit	Evolució 4T 2009-2T 2013							
	Deute 4T 2009	% deute per administracions 2009	Deute 2T 2013	% deute per administracions 2T 2013	Increment quantitatiu de deute, milers €	% creixement quantitatiu del deute	Increment punts sobre PIB	Increment percentual del deute
Administració central	485.525	85,9	818.302	86,7	332.777	68,5	33,7	72,6
Seguretat Social	17.169	3,0	17.202	1,8	33	0,2	0,1	6,2
Comunitats autònomes	90.963	16,1	194.021	20,6	103.058	113,3	10,3	118,4
Corporacions locals	34.700	6,1	43.153	4,6	8.453	24,4	0,9	27,3
Diferències consolidació	-63.274	-	-129.268	-	-	-	-	-
TOTAL	565.083	100	943.410	100	444.321	78,6	38,3	70,9

Font: Elaboració pròpia a partir del Butlletí Estadístic del Banc d'Espanya

sultats econòmics del conjunt del sector públic local, en els darrers anys sorgeixen seriosos dubtes que els motius de la reforma siguin estrictament econòmics, si bé es coincideix amb aquesta en la necessitat del redimensionament del sector públic local i l'eliminació d'ens instrumentals, com ara consorcis, fundacions o empreses, que han crescut de manera desmesurada en els darrers 15 anys.

1.1 Sostenibilitat financera: l'endeutament del sector públic local

Els quadres mostren l'evolució de l'endeutament públic des del quart trimestre del 2009 fins al segon trimestre del 2012. Com es pot observar, l'endeutament del total del sector públic a l'Estat espanyol en el segon trimestre del 2013, és de 943.410 milions d'euros, un 92,3% del PIB. Del total de deute, 835.504 milions d'euros, un 81,8% del PIB, corresponen a l'Administració central, incloent-hi la Seguretat Social; un 19% del PIB i 194.021 milions d'euros, a les comunitats autònomes, i únicament un 4,2% del PIB i 43.153 milions d'euros a l'Administració local, que

és l'única que manté estable el volum de deute des del quart trimestre del 2012, a diferència del creixement experimentat pel de la resta.

L'augment del deute públic en el segon trimestre del 2013, en relació amb el quart trimestre del 2009, és d'un 78,6% i de 444.321 milions d'euros, cosa que suposa 38,3 punts d'increment sobre el PIB i un augment percentual del deute del 70,9% per al conjunt de les administracions públiques.

L'Administració central, amb un 88,5% del total del deute, inclosa la Seguretat Social, i les comunitats autònomes, amb un 20,6%, són les més endeutades, mentre que les corporacions locals disminueixen el seu percentatge de participació en el total del deute públic. Així, passen del 6,1% en el quart trimestre del 2009 al 4,6% en el segon trimestre del 2013.

La distribució de l'endeutament entre les corporacions locals es veu reflectida en el quadre 3. Dels 43.153 milions d'euros de

deute total, a 30 de juny del 2013, corresponen als ajuntaments 35.585 milions d'euros, un 82,46% del total. D'aquest, les capitals de més de 500.000 habitants n'acumulen el 26,70%, i és el municipi de Madrid el que té l'endeutament més elevat, amb 7.389 milions d'euros, xifra que supera el total del conjunt del deute de les diputacions de tot l'Estat.

1.2 Compliment del principi d'estabilitat pressupostària

Per l'efecte de la crisi econòmica, l'any 2007 el conjunt del sector públic passa de tenir un superàvit d'un 1,9% del PIB a un dèficit d'un -4,5% l'any 2008, en termes de capacitat/necessitat de finançament segons el sistema de comptes nacionals i regionals (SEC). El dèficit pressupostari toca fons l'any 2009 amb un -11,2% del PIB.

El quadre 4 demostra que fins i tot en el pitjor moment de la crisi el dèficit del conjunt de les entitats locals va ser només d'un -0,6% del PIB, un 5,2% del dèficit del conjunt de les administracions públiques, enfront del -8,6% del PIB de l'Administració de l'Estat i la Seguretat Social, que representa el 76,4% del dèficit total, o del -1,9% del dèficit respecte del PIB que sumen les comunitats autònomes, que equival al 17,1% del dèficit total.

A partir de l'any 2012, les corporacions locals presenten superàvit en termes de capacitat/necessitat de finançament, mentre que l'Estat i les comunitats autònomes acumulen la totalitat del dèficit de l'exercici, que va ser del -6,8% del PIB. Per als exercicis posteriors, les previsions del dèficit per a les corporacions locals en el seu conjunt és del 0% del PIB.

1.3 La despesa pública en les corporacions locals

La despesa pública, en termes de despesa no financera, va representar el 47% del PIB l'any 2012 i va ascendir a un total de

Quadre 3 Distribució del deute de les corporacions locals. Segon trimestre del 2013

CORPORACIONS LOCALS	Deute en milions d'€	Deute en %
Barcelona	1.129	
Madrid	7.389	
Màlaga	719	
Sevilla	464	
València	930	
Saragossa	889	
Deute capitals de més de 500.000 hab.	11.520	26,70%
Deute resta capitals de província	4.810	11,15%
Deute resta de ciutats	19.255	44,62%
Total deute ajuntaments	35.585	82,46%
Deutes de diputacions i cabildos	7.211	16,71%
Deutes de ciutats autònomes	357	0,83%
DEUTE TOTAL DE CORPORACIONS LOCALS	43.153	100,00%

Font: Elaboració pròpia a partir del Butlletí Estadístic del Banc d'Espanya

503.035,7 milions d'euros, dels quals 282.928,64 corresponen a l'Administració de l'Estat, 159.295,33 milions d'euros, a les comunitats autònomes i 60.811,74 milions, a les entitats locals³.

El percentatge de despesa pública corresponent als ens locals es manté pràcticament inamovible des de l'any 1984, que era d'un 13% del PIB. L'any 2011, l'estructura de la despesa pública per subsectors era: Estat central, 53,5% del PIB (Administració central, 21,60%, i Seguretat Social, 31,90%); les comunitats autònomes, 34,30% del PIB, i les corporacions locals, 12,30% del PIB.

1.4. L'impacte econòmic de la reforma

El govern va xifrar, el 15 de febrer del 2013, l'impacte econòmic de tota la reforma del sector públic local en 7.129 milions d'euros

³ Totes les dades econòmiques d'aquest apartat s'han extret de l'informe CORA, Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques, http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma_aapp.html.

Quadre 4

Dèficit pressupostari en termes de capacitat (+)/necessitat(-) de finançament en % del PIB. Exercicis 2009 a 2016

Previsions								
Àmbit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administració central	-9,4	-6,7	-5,13	-4,2	-3,8	-3,7	-2,9	-2,1
Seguretat Social	0,8	0,2	-0,07	-1,0	-1,4	-1,1	-0,6	-0,5
Comunitats autònomes	-1,9	-2,4	-3,31	-1,8	-1,3	-1,0	-0,07	-0,02
Corporacions locals	-0,6	-0,4	-0,45	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	-11,2	-9,3	-9,1	-6,8	-6,5	-5,8	-4,2	-2,8

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació del Llibre groc dels Pressupostos de l'Estat dels exercicis 2009 a 2014, i les memòries d'actuacions dels consells de política fiscal i financera de les comunitats autònomes dels exercicis 2010 i 2012

per al període 2013-2015, basant-se en un controvertit estudi de l'Institut d'Estudis Fiscals, referit a les liquidacions del pressupost de l'exercici 2010, basat exclusivament en el nombre d'habitants sense considerar economies de densitat ni costos de transacció. Aquest estalvi va ascendir a 8.024 milions d'euros de resultes d'allargar la seva execució fins al 2019, en l'avantprojecte de llei aprovat pel Consell de Ministres el 26 de juliol del 2013⁴. La reforma de l'Administració local va ser objecte d'un crit d'atenció al Govern sobre els riscos d'execució en la Recomanació del Consell de Ministres de la Unió Europea, de 29 de maig del 2013, referent a l'informe sobre el Programa Nacional de Reforma del Regne d'Espanya, 2012-2016.

A la vista de la recomanació del Consell de Ministres de la Unió Europea i analitzant l'informe esmentat, tot indica que hi ha moltes incògnites sobre l'impacte econòmic de la reforma. Una d'elles és que l'informe no considera que una mateixa competència atribuïda legalment de forma indistinta a diferents administracions no necessàriament produeix en la prestació del servei públic una actuació ineficient des de la perspectiva social i econòmica, ja que dependrà de si amb la prestació compartida del servei entre dues administracions es cobreix o no la demanda potencial de manera eficient⁵ i complementària. En els casos en què així sigui, amb el trasllat de competències no hi hauria increment d'eficiència ni disminució de costos.

Una altra limitació de l'informe és que no recull altres experiències de prestació de serveis públics compartits en diferents països⁶, de la qual cosa es dedueixen quatre conclusions clares: a) que les fórmules de prestació de serveis no poden ser úniques i s'han d'adaptar a la realitat històrica i territorial (fusió de municipis als països nòrdics o als Països Baixos, diferents formes d'associació a França o fórmules de cooperació municipal per a la prestació de recollida d'escombraries o del servei d'aigües als consells comarcals a Catalunya i l'Aragó amb gestió pública i privada);

⁴ Informació obtinguda de les publicacions del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, *Reforma para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. 15.2.2013, i *Informe al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de l'Administració local*, de 26 de juliol del 2013.

⁵ Podem dir que una Administració és eficient si amb el mínim consum d'*inputs* (ja siguin mitjans personals, materials, econòmics) assolix la prestació d'un *output* o servei, de forma satisfactòria, és a dir que cobreixi una necessitat social amb un determinat nivell de qualitat.

⁶ *Informe sobre Federalismo Fiscal*, Institut d'Economia de Barcelona, 2011 i 2012, amb diversos autors.

b) que els resultats finals varien segons el cas i no són homogenis ni lineals; c) que cal trobar l'equilibri entre l'eficiència política i l'eficiència econòmica per aconseguir la mida òptima per a la prestació de serveis que eviti una distància excessiva entre els ciutadans i els polítics, garantint la proximitat de la gestió, reduint la ineficiència i la corrupció, i e) en la reducció de costos, s'ha de tenir en compte la distribució territorial i la densitat de la població, els límits en les economies d'escala i els costos de transacció, derivats dels costos administratius i de gestió de contractes incomplets que generen riscos d'execució⁷.

En definitiva, de la verificació empírica de les dades econòmiques analitzades es pot concloure: a) que haurem d'esperar per valorar l'impacte econòmic real de la reforma; b) que les corporacions locals, tot i els arguments de mala gestió generalitzada esgrimits pels defensors de la reforma i de la situació crítica d'alguns ajuntaments, conformen el subsector de l'Administració pública que menys pes té en el conjunt de la despesa del sector públic, és el menys endeutat i l'únic que compleix els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, tot i ser l'Administració que presta els serveis de la manera més propera al ciutadà i malgrat els problemes competencials que s'esgrimeixen en el PLRSAL.

De tot això, es pot concloure que tenen fonament les tesis que mantenen que la situació econòmica i el compliment de la LO-EPSF són la justificació d'una reforma que en realitat respon a la voluntat d'empetir l'autonomia local i degradar políticament els municipis, tal com queda palès en la disposició addicional segona del PLRSAL, que devalua l'Estatut d'autonomia de Catalunya i s'aparta de la doctrina del Tribunal Constitucional⁸.

2. Principals elements de la reforma. Incidència sobre la gestió econòmica i el control intern

En aquesta segona part de l'article, s'analitzaran els aspectes de la reforma que modifiquen la normativa actual i que condicionen la gestió econòmica i el control intern en les corporacions locals: el concepte de cost efectiu, la redefinició de competències, el

⁷ J. Bel. (2011). "Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza". *Informe sobre federalismo fiscal en España*. IEB.

⁸ En contra de les sentències del TC 76/1983 i 214/1989, l'apartat 1 de la DA segona del PLRSAL diu: "1. Les disposicions d'aquesta Llei són d'aplicació a totes les comunitats autònomes, sense perjudici de les seves competències exclusives en matèria de règim local assumides en els seus estatuts d'autonomia, en el marc de la normativa bàsica estatal i amb estricta subjecció als principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i racionalització de les estructures administratives".

redimensionament del sector públic i el reforçament del control intern, així com d'altres que no aborda, com ara la definició de l'àmbit subjectiu dels ens que conformen el sector públic local.

2.1. Àmbit subjectiu del sector públic local

La definició deficient que fa el TRLHL dels ens que conformen l'àmbit subjectiu el sector públic local ha propiciat en els darrers anys el que s'ha anomenat la fugida del dret administratiu i que ens com ara consorcis i fundacions o altres ens que en depenen amb participació indirecta o no majoritària dels ens locals quedessin fora del règim de comptabilitat pública, del retiment de comptes i de la subjecció al control intern i extern.

Ara el PLRSAL desaprofita l'oportunitat d'harmonitzar l'àmbit subjectiu d'aplicació del TRLHL⁹ amb els criteris econòmics emprats pel SEC tal com fa, per a l'Administració general de l'Estat, la Llei general pressupostària, que interrelaciona els ens que estan subjectes al règim de comptabilitat pública i, per tant al retiment de comptes i al control intern, alhora que determina per a cada ens, en funció de si estan inclosos en el sector públic administratiu, en el sector públic fundacional o en el sector públic empresarial, el procediment de control que els és d'aplicació: la funció interventora, el control financer permanent o l'auditoria pública.

La reforma estatal, si bé estableix un règim jurídic nou per als consorcis, no els inclou dins l'àmbit subjectiu d'ens locals definit en el TRLHL, ni té en compte les fundacions, per la qual cosa subsistiran els actuals problemes dels interventors dels ens locals quan han de fer els diferents informes de verificació, en termes SEC, del pressupost, del seguiment d'execució trimestral, de les modificacions de crèdits, de la liquidació del pressupost, previstos en la LOEPSF, que inclouen un estat consolidat amb els comptes d'ens dependents, com són els consorcis, les fundacions o les societats mercantils locals no majoritàries, sectoritzats com a administracions públiques per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, tot i que, com que no estan inclosos en el pressupost general de l'ens local matriu, no s'integren en el

9 Maria Petra Sáiz (2013). "Estructura del sector públic local a Catalunya. Incidència en l'aplicació del règim de comptabilitat pública i del control intern i extern". *Revista d'Economia Catalana i del Sector Públic* (núm. 101). La regulació dels ens locals que integren el pressupost general, els subjectes al règim de comptabilitat pública i els que integren el compte general, en els articles 164, 200 i 209 del TRLHL i els articles 213, 214, 220 i 221 que desenvolupen el règim de control intern no són homogenis entre si i difereixen dels del SEC.

compte general, ni en correspon a l'interventor de l'ens local l'exercici de la funció comptable ni el control intern.

2.2. El cost efectiu dels serveis

El concepte de *cost efectiu* dels serveis té una gran rellevància en el PLRSAL. Tots els ens locals l'hauran de calcular cada exercici i per a tots els serveis que prestin a partir de les dades de la liquidació del pressupost o dels comptes dels ens vinculats. No obstant això, el PLRSAL no fixa els criteris que s'han d'emprar, sinó que determina que els fixarà en el futur el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Les diputacions seran les encarregades de fer el seguiment del cost efectiu dels serveis prestats pels municipis de la província i, si són superiors als coordinats o prestats per ella, els oferirà la gestió coordinada per incrementar-ne l'eficiència. En el cas dels municipis de menys de 20.000 habitants en els quals la diputació assumeixi la prestació dels serveis de recollida i tractament de residus, neteja viària, abastiment domiciliari d'aigua potable, accés als nuclis de població i pavimentació de les vies, els repercutirà el cost efectiu dels serveis. Aquest serà també l'element determinant per tal que el municipi pugui tornar a assumir la prestació dels serveis, que demostrï que els costos efectius d'aquests són inferiors als de la diputació.

El cost efectiu serà també un criteri per avaluar el repartiment dels fons del Pla provincial de cooperació d'obres i serveis de competència municipal de les diputacions, per a la percepció de subvencions de l'Estat i de les comunitats autònomes i perquè els municipis que optin per una gestió integrada de tots els serveis municipals i assoleixin una reducció superior al 10% del cost efectiu puguin gaudir d'un increment del coeficient de ponderació de població a l'efecte dels ingressos de la participació en els tributs de l'Estat.

L'aplicació dels criteris de cost dels serveis públics és indispensable per optimitzar la rendibilitat econòmica i l'eficiència dels serveis. Però els interventors locals som conscients dels problemes i limitacions que hi ha a la pràctica, que no provenen dels problemes tècnics de càlcul, sinó de les dificultats dels gestors públics per elaborar els pressupostos definint programes, activitats i d'objectius. Aquesta mancança serà la principal limitació per elaborar el càlcul del cost efectiu dels serveis públics.

I és que no es pot oblidar que, tot i els esforços duts a terme en aquest camp, ja des de l'aprovació del projecte CANOA, Comp-

tabilitat Analítica Normalitzada per a Organitzacions de l'Administració, desenvolupat per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) l'any 1994, la implantació de la comptabilitat de costos en el sector públic és una assignatura pendent, que ha intentat redreçar el Pla general de comptabilitat pública de l'any 2010 i les recents instruccions de comptabilitat per a l'Administració local, que entraran en vigor l'1 de gener del 2015, que inclouen un apartat d'informació sobre els costos de les activitats en la memòria dels comptes anuals, que esperem que contribueixi a redreçar aquesta la situació.

2.3. Aplicació dels principis de la LOEPSF en la prestació dels serveis públics locals

El PLRSAL condiona l'exercici de les competències i la prestació dels serveis públics dels ens locals al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària, de sostenibilitat financera i de regla de la despesa previstos en la LOEPSF. Els interventors dels ens locals, responsables de les funcions comptables i de control intern, estan obligats a confeccionar els informes de verificació d'aquests principis, quan s'aprova, es modifica i es liquida el pressupost, en l'aprovació i seguiment dels plans d'ajust i plans econòmics financers i, amb caràcter trimestral, durant l'execució del pressupost, i ara també quan ho preveu el PLRSAL.

Segons el PLRSAL, els ens locals desenvoluparan les competències pròpies d'acord amb el principi de sostenibilitat financera. La llei que determinarà la conveniència d'implantar-lo ho farà conforme als principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera i aportarà una memòria d'impacte en què es garanteixi la dotació de recursos financers i que aquests no suposen més despesa per a les administracions públiques.

També s'han de complir els principis de la LOEPSF quan s'aprovi l'exercici de noves competències, diferents de les pròpies o de les de les atribuïdes per delegació, i quan l'Estat o les comunitats autònomes deleguin competències als ens locals. En cas de noves competències s'ha de verificar, a més, que el servei públic no l'estigui prestat una altra Administració, mentre que en la delegació s'ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, eliminar duplicitats, no comportar més despesa pública i garantir la corresponent dotació pressupostària en l'Administració delegant per a cada exercici econòmic.

La constitució de consorcis, com a instrument de cooperació interadministrativa, està limitada en el PLRSAL al fet que aquesta no es pugui formalitzar mitjançant un conveni i sempre que, en

termes d'eficiència econòmica, permeti una assignació més eficient dels recursos i es verifiqui que no posa en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda de l'ens local.

El PLRSAL manté les formes tradicionals de gestió directa de serveis públics: gestió per la pròpia entitat, organisme autònom, entitat pública empresarial o societat mercantil de capital íntegrament de titularitat pública. Però, quan entri en vigor la reforma, només es podran utilitzar les dues darreres fórmules esmentades si s'acredita en una memòria justificativa que són més sostenibles que la resta. A més, cal un informe sobre el compliment del cost efectiu del servei i un informe de l'interventor que en valori la sostenibilitat financera i l'eficiència d'acord amb la LOEPSF.

També s'haurà de garantir el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera quan els ens locals exerceixin la iniciativa pública per al desenvolupament d'activitats econòmiques dels serveis i activitats essencials següents: abastiment domiciliari i depuració d'aigües, recollida, tractament i aprofitament de residus i transport públic de viatgers.

Per acabar i per la seva rellevància per al control intern, cal afegir que serà necessària la verificació i el seguiment dels aspectes econòmics de tot el procés¹⁰ de traspàs obligatoris de les competències que fins ara exercien els ens locals en matèria d'educació, salut i serveis socials a les comunitats autònomes.

2.4. Redimensionament del sector públic i dels ens instrumentals

Un dels aspectes més positius de la reforma és el denominat *redimensionament del sector públic local*, que ha esdevingut una necessitat després de l'increment desmesurat d'ens instrumentals, que iniciat en la dècada dels noranta en el sector públic estatal es va estendre ràpidament a l'Administració autonòmica i local i que

10 El PLRSAL determina els procediments i terminis de traspàs de competències municipals en funció de la matèria de què es tracti. L'educació (DA 15a.) la difereix a les normes reguladores del sistema de finançament de les comunitats autònomes i de les hisendes locals en els termes en què es fixarà l'assumpció de competències per part de les comunitats autònomes. Pel que fa a la salut (DT 1a.) i els serveis socials (DT 2a.), en aquests dos casos correspondrà a les comunitats autònomes proposar les mesures necessàries per a la prestació del servei en els terminis previstos en el PLRSAL, mentre que l'assumpció de la prestació del servei per la comunitat autònoma serà progressiva, cinc anys en el cas dels serveis de salut i un any en el dels serveis socials. Quant a la inspecció sanitària (DT 3a.), els serveis l'assumiran les comunitats autònomes en el termini de 6 mesos.

s'ha caracteritzat per la creació d'una gran diversitat de personificacions instrumentals emparades tant pel dret públic (organismes autònoms, mancomunitats i consorcis) com pel dret privat (societats mercantils i fundacions privades) i d'altres de naturalesa mixta (entitats públiques empresarials) que, tot i tenir una naturalesa pública, sotmeten part de la seva activitat al dret privat.

La proliferació d'ens instrumentals impulsada per la denominada nova gestió pública que, sota el pretext no contrastat d'una millora de l'eficiència de la gestió, ha utilitzat aquests ens com a cobertura per fugir del dret administratiu s'ha evidenciat un fracàs que ens ha deixat, a 30 d'octubre del 2013, amb 18.247¹¹ ens locals en el conjunt de l'Estat espanyol, dels quals 15.374 són ens principals i 2.873, ens dependents d'aquests, i que es representa amb detall en el quadre 5. Mentre que a Catalunya el nombre totals d'ens del sector públic local són 2.511, entre ens principals i dependents.

El PLRSAL regula en la disposició addicional 9a el redimensionament del sector públic local, l'aplicació dels preceptes que preveu tindran evidents repercussions econòmiques per als ens locals que s'hagin de fer càrrec dels actius i passius i del personal dels seus ens instrumentals, principalment quan els béns i drets estiguin sobrevalorats o acumulin pèrdues importants.

Aquest efecte, no quantificat ni valorat, pot incidir negativament en el resultat dels informes de verificació del compliment dels principis de la LOEPSF, que obligatòriament han de confeccionar els interventors. Les novetats de la reforma en relació amb la reordenació del sector públic local es resumeix en els paràgrafs següents:

a) Els ens locals enumerats en l'apartat 3.1 del TRLHL –els municipis, les províncies i les illes– i els organismes autònoms que en depenguin no podran adquirir, constituir o participar en la constitució, directa o indirecta de nous organismes, entitats, societats, consorcis, fundacions, unitats i altres ens, mentre estigui en vigor el seu pla d'ajust o pla economicofinancer. Tampoc no podran, durant la vigència dels esmentats plans, efectuar aportacions patrimonials ni subscriure ampliacions de capital d'entitats públiques empresarials o societats mercantils locals, per la qual cosa la viabilitat de les entitats deficitàries es pot veure fortament compromesa.

11 L'inventari d'ens del sector públic local el publica a Internet per primera vegada el Ministeri d'Economia i Hisenda l'any 2007. En aquesta data, el nombre d'ens instrumentals del sector públic local era de 17.994.

b) Les entitats que desenvolupin activitats econòmiques i estiguin adscrites a algun dels ens enumerats en l'article 3.1 del TRLHL, si estan en situació de desequilibri financer, tindran un termini de dos mesos des de l'entrada en vigor de la llei, per aprovar, després d'haver llegit l'informe previ de l'interventor de l'ens local, un pla de correcció del seu desequilibri. Si a 31 de desembre del 2014 no es corregeix el desequilibri, tindran un termini de sis mesos, a comptar des de la liquidació de l'exercici o l'aprovació dels comptes anuals de l'exercici 2014, per dissoldre l'ens que mantingui el desequilibri i, si no ho fan, quedaran dissolts automàticament l'1 d'agost del 2015.

c) Qualsevol ens o organisme adscrit o vinculat, d'acord amb el SEC, a alguna de les entitats locals regulades en l'article 3.1 del TRLHL no podrà participar en la constitució ni adquirir nous ens, amb independència de la seva tipologia i classificació en termes de comptabilitat nacional.

d) Els ens o organismes controlats en exclusiva per unitats adscrites o vinculades als ens locals inclosos al punt 3.1 del TRLHL, a efectes del SEC, s'hauran de dissoldre en un termini de tres mesos i iniciar el procés de liquidació en el termini de tres mesos des de l'entrada en vigor de la llei i, si no ho fan quedaran automàticament dissolts transcorreguts sis mesos des de l'esmentada entrada en vigor.

El projecte de llei, a més de les limitacions al creixement dels ens instrumentals esmentats, preveu fórmules per a la creació, supressió, fusió de municipis o l'alteració dels termes municipals, que es regularan per la legislació de les comunitat autònomes, sempre respectant els límits provincials.

La creació de municipis únicament es podrà efectuar sobre la base de nuclis de població diferenciats superiors a 5.000 habitants i sempre que siguin financerament sostenibles. Per la seva banda, la fusió de municipis, per a la qual es preveuen incentius econòmics, haurà de mantenir-se com a mínim durant deu anys des de l'adopció del conveni de fusió.

Les entitats locals menors només es podran crear si són l'opció més eficient per a l'Administració desconcentrada de nuclis de població segons els principis de la LOEPSF. Les existents a l'entrada en vigor de la llei hauran de presentar els seus comptes abans del 31 de desembre del 2014 per no ser dissoltes.

Per últim, les mancomunitats tindran un termini de sis mesos per adaptar els seus estatuts als requeriments de l'article 44 del

Quadre 5

Nombre d'entitats locals a l'Estat espanyol a 30 d'octubre del 2013

TIPUS D'ENS	Ens principal	Ens dependents					TOTAL ens dependents
		Org. autònom administratiu	Organisme autònom	Organisme comercial	Entitat pública empresarial	Societat mercantil	
Ajuntaments	8.117	849	222	5	43	1.402	2.521
Diputacions, consells i <i>cabildos</i> insulars	52	84	21	3	9	105	222
Mancomunitats	985	10	2	0	0	26	38
Comarques	81	19	8	1	2	14	44
Àrees metropolitanes	3	0	1	0	1	5	7
Agrupacions de municipis	80	0	0	0	0	1	1
Entitats locals menors	3.727	1	0	0	0	2	3
Consortis	970	7	4	1	0	25	37
Institucions sense ànim de lucre	530	0	0	0	0	0	0
Fundacions	462	0	0	0	0	0	0
Societats mercantils <50% de particip. pública	367	0	0	0	0	0	0
TOTAL	15.374	970	258	10	55	1.580	2.837
TOTAL ENS PRINCIPALS DEPENDENTS				18.247			

Font: Elaboració pròpia a partir de l'inventari d'ens dels sector públic local publicat a l'Oficina Virtual per a la Coordinació Financera amb les Entitats Locals del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

TRLBR per no ser dissoltes i les seves competències hauran d'estar orientades en exclusiva a la realització d'obres i prestació de serveis públics necessaris per tal que els municipis puguin exercir les seves competències o prestar els serveis mínims obligatoris.

3. Reforçament del control intern per garantir un control financer i pressupostari més rigorós

Un dels objectius de la reforma és garantir un control financer i pressupostari més rigorós i, per assolir-lo, modifica el règim jurídic dels funcionaris d'habilitació de caràcter estatal (FHE), fins ara regulat per la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic, l'incorpora al TRLBRL, alhora que introdueix variacions en diversos articles del TRLHL amb la voluntat de reforçar la funció de control intern dels ens locals i fixa els procediments de control, la metodologia d'aplicació, els criteris d'actuació, la determinació dels seus drets i deures del desenvolupament de les funcions públiques en tots els ens locals.

Sense voler entrar en profunditat en el canvi del règim jurídic dels FHE, ja que no és objecte d'aquest article, cal assenyalar únicament que la proposta del projecte estatal és profundament centralista i involucionista. No només per la modificació de la denominació, totalment innecessària, d'aquest cos de funcionaris que ara anomena *funcionaris de caràcter nacional*, sinó perquè retor-

na la regulació d'aquests a una situació anterior a l'any 1985, atribuint en exclusiva a l'Estat la competència íntegra per al seu desenvolupament (requisits, places, situacions, règim disciplinari, oferta pública d'ocupació, selecció, forma de provisió), en detriment de les competències atorgades a la Generalitat de Catalunya per l'Estatut d'autonomia i sense preveure enlloc que calgui, com ho és en l'actualitat, l'acreditació del coneixement de la llengua en les comunitats autònomes amb idioma oficial com a requisit o mèrit obligatori, amb l'excepció dels ens locals dels territoris històrics inclosos en el Règim Foral Basc i de la Comunitat Foral de Navarra, per al quals el PLRSAL preveu l'aplicació dels respectius estatuts d'autonomia i el règim especial en matèria econòmicofinancera en els termes de la Llei del concert econòmic.

Per a la resta d'ens locals, els canvis operats pel PLRSAL en el TRLHL que afecten el control intern denoten una voluntat explícita de més control del resultat de les tasques de control dels interventors dels ens locals per part de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat i del Tribunal de Comptes.

Pel que fa a l'extensió i efectes del control intern, el PLRSAL manté, per al control intern, les actuals funció interventora, funció de control financer i funció d'eficàcia, però afegeix l'auditoria de comptes de les entitats que es determinin reglamentàriament. Al

respecte es fan les següents crítiques: a) els procediments de control definits difereixen dels establerts per l'Administració general de l'Estat, ja que no s'inclou el control financer permanent i es continua mantenint de manera diferenciada el control d'eficàcia que en la pràctica està subsumit dins del control financer; b) es reiteren els comentaris efectuats a l'aparat II.1 d'aquest article, ja que es considera que el legislador havia d'haver abordat l'enumeració dels ens subjectes a comptabilitat pública i havia d'assignar-los els procediments de control que se'ls havia d'aplicar, tal com fa per a l'Administració general de l'Estat la Llei general pressupostària; c) és inexplicable la incompleta regulació dels procediments de control intern que preveu l'auditoria de comptes de manera genèrica i la demora a un desenvolupament posterior, ja que des de l'any 1988, quan va entrar en vigor la Llei reguladora de les hisendes locals, la definició del control intern dels ens locals no només és insuficient si no que roman inamovible.

En relació amb les normes sobre els procediments de control, el projecte de Llei determina que serà el Govern central el qui, a proposta del Ministri d'Hisenda i Administracions Públiques, determinarà, una vegada més en una regulació posterior, les normes i procediments de control, metodologia d'aplicació, criteris d'actuació, drets i deures del personal controlador i destinataris dels informes de control.

Un altra novetat del PLRSAL que sobta és que els interventors dels

ens locals, que no depenen jeràrquicament ni funcionalment de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, li hagin de remetre, amb caràcter anual, un resum dels resultats dels controls efectuats en cada exercici, quan la funció fiscalitzadora externa correspon als òrgans de control extern de les comunitats autònomes en les quals així ho preveuen els seus estatuts d'autonomia.

Respecte als informes sobre resolució de discrepàncies, l'article 218 del TRLHL ja preveu actualment que l'interventor ha d'eleva al Ple un informe amb totes les resolucions adoptades pel president de l'ens local contràries als reparaments i les anomalies en matèria d'ingressos. Sorprèn l'afegit que hi fa el PLRSAL sobre que el contingut d'aquest informe únicament s'ha de referir a aspectes propis de la funció fiscalitzadora sense incloure qüestions d'oportunitat. També és una novetat que l'informe hagi de figurar com a punt independent de l'ordre del dia del Ple. Fins ara, la pràctica habitual era incloure aquest informe conjuntament amb la documentació del compte general de manera que també era remès als òrgans de control extern.

El PLRSAL preveu que, en el cas de discrepàncies amb l'informe de l'interventor, el president de l'ens local pugui eleva la seva resolució a l'òrgan de control competent en raó de la matèria de l'Administració que tingui atribuïda la tutela financera. Per altra banda, assenyal a l'obligació que l'òrgan interventor remeti al Tri-

Quadre 6
Nombre d'entitats locals a l'Estat espanyol a 30 d'octubre del 2013

TIPUS D'ENS	Ens principal	Ens dependents					TOTAL ens dependents
		Org. autònom administratiu	Organisme autònom	Organisme comercial	Entitat pública empresarial	Societat mercantil	
Ajuntaments	947	183	67	3	28	284	565
Diputacions, consells i <i>cabildos</i> insulars	4	7	7		1	2	17
Mancomunitats	83					2	2
Comarques	41	18	8	1	2	11	40
Àrees metropolitanes	1		1		1	4	6
Agrupacions de municipis	2						
Entitats locals menors	63	1				1	2
Consorcis	320	6	1	1		9	17
Institucions sense ànim de lucre	268						
Fundacions	70						
Societats mercantils <50% de particip. pública	63						
TOTAL	1.862	215	84	5	32	313	649
TOTAL ENS PRINCIPALS DEPENDENTS	2.511						

Font: Elaboració pròpia a partir de l'inventari d'ens dels sector públic local publicat a l'Oficina Virtual per a la Coordinació Financera amb les Entitats Locals del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

bunal de Comptes i no als òrgans de control extern de les comunitats autònomes, les resolucions i acords adoptats pel president i el Ple de l'ens local contraris als reparaments efectuats i un resum les principals anomalies en matèria d'ingressos acompanyats dels informes justificatius presentats per la corporació local.

En resum, les noves previsions del PLRSAL recorden èpoques pretèrites, quan es va crear, l'any 1956, el Servei Nacional d'Inspecció i Assessorament de les Corporacions Locals encarregat del control dels pressupostos i comptes de les entitats locals que depenien del Ministeri de Governació.

Altres novetats introduïdes pel PLRSAL són la determinació dels paràmetres de càlcul de la provisió per insolvències dels saldos de difícil o impossible recaptació que es calcularan sobre la totalitat dels drets pendents de cobrament, així com la possibilitat de subscriure convenis de col·laboració amb la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, en aquest cas retribuïts, a diferència de la gratuïtat i l'obligatorietat de la remissió anual dels resultats dels controls efectuats pels interventors dels ens locals.

Conclusions

La reforma del règim jurídic local impulsada pel Govern central amb el Projecte de llei de reforma i sostenibilitat de l'Administració local, justificada per l'aplicació dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, és profundament recentralitzadora, preveu una disminució de les matèries d'interès local i devalua els principis d'autonomia local i de subsidiarietat.

Tot i la necessitat que els ens locals compleixin amb els principis de la LOEPSF, es remarca que el sector públic local és l'únic que l'any 2012 va tenir superàvit pressupostari en termes de capacitat/necessitat de finançament, d'acord amb el SEC, fet que presenta el nivell d'endeutament més baix i el que gestiona el volum de despesa més petit de tot el sector públic. Tot plegat evidencia que els ajustos per assolir els límits de deute dèficit i d'endeutament públic exigits pel Pacte d'estabilitat i creixement de la UE han de recaure en major mesura en el sector públic estatal i autonòmic.

La coincidència de la tramitació del Projecte de llei de reforma i sostenibilitat de l'Administració local amb la llei de governs locals de Catalunya, atesa la crisi econòmica i l'actual situació de tensió territorial, fa preveure dificultats d'encaix normatiu d'àmbit competencial, fins ara inexistents en el marc de les competències locals, així com un empobriment dels serveis públics locals atès que no s'aborda la reforma de la hisenda local. ■

Referències bibliogràfiques

Banc d'Espanya. "Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo por Corporaciones Locales y Porcentajes del PIB pm, a 30 de junio de 2013". *Boletín Estadístico*.

Comissió Nacional de la Competència. *Informe IPN 88/13. Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 13.3.2013.*

Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques. *Informe sobre la Reforma de las Administraciones Públicas 2013.*

Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa. *Informe sobre la democracia social y regional de España, de 22.3.2013.*

Consell d'Estat. *Dictamen 567/2013, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, de 26.5.2013.*

Consell de Política Fiscal i Financera de les Comunitats Autònomes. *Memoria de actividades 2010.*

Fundación Democracia y Gobierno Local (diversos autors) *La Planta del gobierno local.* VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alacant 2013.

Institut d'Economia de Barcelona (diversos autors). *Informe sobre el federalismo fiscal en Espanya.* 2011 i 2012.

Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. *Inventario de entes del sector público local.* Oficina Virtual de Coordinación Financera amb les Administracions Públiques.

Pressupostos generals de l'Estat. Llibre groc. Anys 2010, 2011, 2012, 2013.

Recomanació del Consell de Ministres de la UE 29/5/2013, referent a l'Informe sobre el Programa Nacional de Reforma del Regne d'Espanya, 2012-2016.

Roca Junyent, M. *Dictamen sobre l'Avantprojecte estatal de Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.* Juny 2013.

Sáiz Antón, M. P. (2013). "Estructura del sector públic local a Catalunya. Incidència en l'aplicació del règim de comptabilitat pública i del control intern i extern". *Revista d'Economia Catalana i del Sector Públic* (núm. 101).

Velasco Caballero, F. (2013) *Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Una reforma un tanto arbitraria.*