

**La forma de gestión de los servicios
públicos locales más eficiente**

**The most effective form of management
of local public services**

María Soledad Soriano Amores

Doctora en Derecho Administrativo

Universidad de Granada

SUMARIO: I. EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA: FUNDAMENTOS Y EFECTOS EN LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA. 1. La eficiencia como principio constitucional. 2. La eficiencia como límite a la discrecionalidad organizatoria. II. LA EXIGENCIA DE LA FORMA DE GESTIÓN (DIRECTA O INDIRECTA) MÁS EFICIENTE. 1. La elección de la forma de gestión como actuación diferenciada. 2. Exigencias de motivación para dirimir entre gestión directa o indirecta: elementos fundamentales. III. CONCLUSIONES

RESUMEN: Con motivo de la anterior crisis económica, en España se modificaron distintas normas administrativas que afectaron a la forma de ejercer buena parte de las potestades públicas, en particular la potestad organizatoria y, más específicamente, la elección de las formas de gestión de los servicios públicos locales. Entre los cambios introducidos por la LRSAL se encuentra la nueva redacción dada al artículo 85.2 de la LBRL que cambia radicalmente la tradicional discrecionalidad para la elección de la forma de gestión de los servicios públicos locales. Desde entonces, esta decisión se encuentra condicionada a la efectiva acreditación de que la forma de gestión elegida es la más eficiente y sostenible. Así, el principio constitucional de eficiencia se incorpora y desarrolla en ésta y otras normas básicas que regulan el ejercicio de esta potestad. Junto a la vertiente económica, incorporada de la mano del principio de eficiencia, se encuentra la financiera, aunque ésta se limita a remitir al cumplimiento de las obligaciones establecidas en las normas que regulan el ámbito financiero-presupuestario. En este trabajo se analizan las consecuencias de la condicionalidad económica establecida para elegir la forma de gestión de los servicios públicos locales (directa o indirecta).

Recibido: 5-6-2021

Acceptado: 4-11-2021

PALABRAS CLAVE: eficiencia, discrecionalidad, forma de gestión.

ABSTRACT: On the occasion of the previous economic crisis, in Spain different administrative rules were modified that affected the way of exercising a large part of the public powers, in particular the organizing power and, more specifically, the choice of forms of management of local public services. Among the changes introduced by the LRSAL is the new wording given to article 85.2 of the LBRL which radically changes the traditional discretion for the choice of the form of management of local public services. Since then, this decision has been conditional on the effective accreditation that the chosen form of management is the most efficient and sustainable (direct or indirect). Thus, the constitutional principle of efficiency is incorporated and developed in this and other basic rules that regulate the exercise of this power. Next to the economic aspect, incorporated hand in hand with the principle of efficiency, is the financial, although this is limited to referring to compliance with the obligations established in the rules governing the financial-budgetary field. This paper analyzes the consequences of the economic conditionality established to choose the form of management of local public services and the main elements that must be part of the file to be carried out for its accreditation.

KEYWORDS: efficiency, discretion, forms of management

I. EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA: FUNDAMENTOS Y EFECTOS EN LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

1. La eficiencia como principio constitucional

El papel de los principios en la regulación de las distintas actuaciones administrativas ha ido adquiriendo todo su valor con el paso de los años y, con ello, se ha producido el progresivo reforzamiento del Estado social y de Derecho configurado en nuestra Constitución. En la última década hemos asistido al desarrollo normativo de distintos principios, bien mediante norma concreta o ampliada su regulación en normas generales de actuación pública¹. Como ejemplo de desarrollos específicos se puede mencionar el principio de transparencia y, como reforzamiento, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera². Junto a cambios normati-

¹ Buena parte de las reformas normativas tuvieron como origen la anterior crisis económica; entre otras razones porque su duración y profundidad fue mayor de la inicialmente prevista. La incertidumbre que genera la situación de pandemia hace que existan importantes dudas sobre la evolución de la situación económica en los próximos tiempos.

² A nivel estatal la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Y, la mayoría de Comunidades Autónomas y Entes locales han dictados normas que la desarrollan. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, como desarrollo de la modificación constitucional de 2011 del artículo 135 de la CE.

vos como los mencionados se añade la incorporación a distintas normas administrativas de elementos reglados que desarrollan y refuerzan los fundamentos del principio constitucional de eficiencia, este trabajo se centra la relevancia de este principio en el ámbito local.

La importancia de la vertiente financiera en la anterior crisis económica conllevó que fueran preeminentes las reformas normativas relacionadas con los principios financiero-presupuestarios (la fundamental: la propia modificación del artículo 135 de nuestra Constitución). Entre las reformas normativas de interés para este trabajo destaca la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), en particular la referida a la elección de las formas de gestión de los servicios públicos locales y el papel dado al principio económico de eficiencia (artículo 85.2)³. Así, progresivamente, ambas vertientes (la económica y la financiero-presupuestaria) han pasado a formar parte de las normas administrativas que regulan el ejercicio de las distintas potestades públicas. Naturalmente, estos cambios han tenido una incidencia decisiva en la tradicional discrecionalidad con que eran atribuidas ciertas potestades públicas (en particular la potestad organizatoria, centro de nuestro interés).

La incorporación del ámbito económico a las normas administrativas y la remisión concreta al financiero-presupuestario deriva de la lógica diferencia existente entre ambos. El financiero-presupuestario cuenta con regulación propia (reforzada en las renovadas normas dictadas), frente al económico, que encuentra su desarrollo en las propias normas administrativas. Esta diferencia trae origen en que el principio de eficiencia tiene fundamentos, finalidad y función propia en cada una de las actuaciones administrativas y son estas normas las que regulan el ejercicio de la potestad organizatoria y establecen sus límites.

Otra diferencia entre ambos ámbitos radica en que se trata de un principio presente en nuestra Carta magna desde su aprobación, frente a su reciente incorporación tras la reforma del artículo 135 de la CE en el año 2011 de los principios financiero-presupuestarios, que fueron desarrollados en nuestro ordenamiento con

³ Los principios que guiaron las LRSAL se reflejan en la modificación del artículo 2.1 que ha pasado a decir: “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

motivo de nuestra incorporación a la Unión Monetaria⁴. Además, ha de insistirse, el principio de eficiencia lo encontramos en el artículo 31.2, Título I de nuestra Carta Magna.

Este principio no se encontraba en el proyecto de Constitución, su incorporación fue impulsada por el entonces Senador, profesor FUENTES QUINTANA. Cabe recordar alguno de los argumentos esgrimidos para que el principio de eficiencia formara parte de nuestra Carta magna: “se deben constitucionalizar los principios a los que debe responder el gasto público. Y ello porque no resulta aceptable que la Constitución ignore los criterios a que debe responder el gasto público cuando tantos artículos del texto constitucional habrán de traducirse prácticamente en aumentos de gasto del sector público. (...) si no se quiere correr el riesgo de que (...) la mano de los gastos públicos anule lo que se ha construido con la mano de los ingresos orientada por los criterios constitucionales. (...). Es previsible que el gasto público refuerce su presencia en nuestra economía en los años próximos. Este crecimiento debe tener lugar bajo la disciplina de principios que den al crecimiento del gasto público sentido y utilidad social⁵. Sin duda eran argumentaciones preclaras. Aunque

⁴ En España, los Reglamentos comunitarios dictados para la puesta en marcha de la Unión Monetaria se incorporaron a nuestro Ordenamiento mediante la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de noviembre, de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, conforme al Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en junio de 1997. De facto, se incorporaba una limitación del uso del déficit público y su contención de una forma armonizada para el conjunto de los países que constituyen la Unión Económica y Financiera. Con origen en la modificación de los Reglamentos comunitarios se llevó a cabo la reforma de las normas referenciadas mediante el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. La introducción de las reglas de estabilidad presupuestarias en el Ordenamiento jurídico interno planteó cierta problemática respecto del régimen de distribución territorial de competencias y parecía alzarse como un obstáculo para su plena efectividad. Principalmente, por la necesidad de conciliar las reglas de estabilidad presupuestaria con el régimen de autonomía financiera infraestatal. Pero, sobre todo, se reveló cierta insuficiencia en los mecanismos jurídicos de reacción frente a los incumplimientos de las normas aprobadas. Las citadas normas fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional por diversas Comunidades Autónomas (Castilla-La Mancha, Cataluña; Aragón, Extremadura o el Principado de Asturias). El principal argumento fue la limitación de las competencias de Comunidades Autónomas y Corporaciones locales en materia de gastos públicos. El Alto Tribunal, en síntesis, declaró que no existía incompatibilidad alguna entre las reglas de estabilidad presupuestaria impuesta por estas normas y el respeto de la autonomía financiera. Los fundamentos se encuentran en la Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2011, de 20 de julio. Pues, como sabemos en agosto de 2011 se llevó a cabo la constitucionalización de los compromisos europeos en materia financiera y, entre otras consecuencias, retrasó y condicionó el sentido de las Sentencias pendientes. Es decir, las 157/2011, de 18 de octubre, 185/2011, 186/2011, 187/2011 y 188/2011, todas ellas de 23 de noviembre, y los 195/2011, 196/2011, 197/2011 y 198/2011, todas ellas de 13 de diciembre, y 203/2011, de 14 de diciembre.

⁵ Entre los múltiples trabajos que resumen su fundamentación y tramitación parlamentaria se encuentra, DE JUAN ASENJO, O., *La Constitución económica española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1984, p. 239 y ss.

la finalidad pretendida no se ha alcanzado y las ineficiencias en las Administraciones han sido cada vez más evidentes⁶.

Los principios constitucionales de eficiencia y economía presentes en el artículo 31.2 de la CE nos remiten al ámbito de los gastos públicos; pero, no sólo y exclusivamente al procedimiento de gastos y pagos (en términos financiero-presupuestario); sino que amplían su radio de acción al estadio previo, a la forma de generar ese gasto. Como esa generación se realiza en cada uno de los ámbitos de actuación administrativa entonces nos encontramos con un principio que venía a condicionar y dirigir las actuaciones públicas hacia el mejor servicio a los ciudadanos, también en términos económicos⁷.

La optimización en el uso de los recursos públicos es reiterada en nuestra CE al añadir a este principio el de economía⁸. Estos principios fundamentales se han poner

⁶ En relación con las manifestaciones de las ineficiencias públicas se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en distintas ocasiones. Por ejemplo, con el desarrollo del Estado de las Autonomías dijo que desde la perspectiva de la asignación racional de los recursos escasos, por las exigencias que resultan del mandato constitucional sobre los criterios de “eficiencia y economía” a que debe responder la programación y ejecución del gasto público en orden a la realización del principio de una asignación equitativa de los recursos públicos enunciado en el art. 31.2 de la Constitución y de acuerdo además con los principios propios del Estado autonómico y, entre ellos, los de descentralización y eficacia administrativa (art. 103.1 C.E.), obligan a evitar, en lo posible, administraciones paralelas o duplicidades innecesarias de servicios y disfuncionalidades, que serían contrarias a los criterios que la Constitución propugna. (todas ellas manifestaciones de las tradicionales ineficiencias públicas) Entre otras sentencias, pueden verse la STC 187/1988, de 31 de mayo, STC 214/1989, de 21 de diciembre, STC 13/1992, de 6 de febrero.

⁷ Las previsiones constitucionales, por muy acertadas que sean, como a nuestro modo de ver es la inclusión de los principios económicos en el artículo 31.2, necesitan del desarrollo normativo y respaldo jurisprudencial para garantizar su efectividad. Al respecto se pueden mencionar las apreciaciones realizadas sobre este apartado, al decir que “la importancia del segundo apartado del artículo 31, si se pone en conexión con el mandato del artículo 9.2, se ha afirmado que podía ser el origen de una nueva concepción constitucional, como un derecho de signo positivo que comprometa a los Poderes públicos a promover programas de actuación orientados a la consecución de los objetivos sociales del Estado y, constituyendo un paso decisivo al juridificar principios capaces de abrir camino hacia aquellos objetivos sociales plasmados en los principios rectores de la política social y económica. Aunque, en principio, estas apreciaciones parecían depositar demasiadas esperanzas en una simple declaración jurídica, aún dotada de rango constitucional; pero resulta igualmente claro que no puede privarse de todo sentido a ninguno de los mandatos incorporados a nuestra Constitución. Pues de ella emanan deberes y límites dirigidos a los Poderes públicos para hacer realidad los fines económicos y sociales marcados por nuestra carta magna”. En este sentido y más concretamente sobre la denominada Constitución financiera, esencialmente contenida en el Título VI de la Constitución puede consultarse, entre otros, RUIZ ALMENDRAL V., y ZORZONA PÉREZ, J. “Constitución económica y Hacienda pública” en M. A. RAMIRO AVILÉS y G. PECES BARBA (Coord.), *La Constitución a examen: un estudio académico 25 años después*. Coord. Ramiro Avilés y Peces Barba, Marcial Pons, 2004, p. 641-696.

⁸ Son múltiples las perspectivas y modelos que abordan las relaciones y fundamentos de los principios de economía y eficiencia. Por ejemplo, desde la óptica del modelo de elección racional se plantea la distinción entre lo que se denomina eficiencia técnica y eficiencia económica; eficiencia asignativa y eficiencia productiva; eficiencia operacional y eficiencia adaptativa. Y se entienden desde dos perspectivas

en relación con otras previsiones constitucionales dirigidas a las Administraciones públicas, en particular los mandatos contenidos en el artículo 103.1. Y, por su íntima relación se ha de mencionar el principio de eficacia. Esta interrelación es particularmente relevante al menos por dos razones: de un lado, son dos principios constitucionales directamente dirigidos a los responsables públicos y de otro lado, la relacionada con sus fundamentos, es decir, si una actuación es eficiente entonces es eficaz. Esta afirmación deriva de las vertientes consideradas en cada uno de ellos: el principio de eficacia postula alcanzar los fines pretendidos y el de eficiencia que se alcancen con los recursos necesarios (ni más ni menos), en consecuencia, el principio de eficiencia engloba al de eficacia. Para visualizar esta relación pensemos en los municipios: se puede afirmar que son eficaces porque prestan los servicios públicos obligatorios, pero esa prestación, bien sabemos que no se caracteriza por ser eficiente.

Esta diferenciación entre los principios de eficiencia y eficacia ha de ponerse en valor porque durante las primeras décadas transcurridas desde la aprobación de nuestra CE no fue relevante la atención dirigida a estos principios. De hecho, el legislador no incorporó medidas específicas que los desarrollaran y la doctrina llegaba a no considerarlos como verdaderos principios. Con el paso de los años, la jurisprudencia tuvo un papel fundamental para ponerlo en valor⁹.

teóricas: el modelo de los objetivos y el enfoque de sistemas. En cuanto guía de acción de la Administración pública se contemplan otras dos perspectivas, como medida de éxito o no alcanzado en su actuación: la eficacia del condicionamiento (gobierno eficaz) y la eficacia de la gestión (administración eficaz). Sin dejar de lado el sentido de la optimización en el uso de los recursos públicos que nos aporta el principio economía. El principal fundamento de este último no es otro que pretender la mejor combinación entre medios (recursos) y fines; en otras palabras, debe ser la más idónea para satisfacer la necesidad concreta perseguida (mandato de optimización). A esta relación se añade el principio de eficacia (artículo 103.1) en la gestión de lo público y ha dado lugar a la conocida regla de las tres “es”: la economía relaciona los medios empleados con los fines perseguidos; la eficacia vincula los fines perseguidos con los resultados obtenidos; y, por último, la eficiencia compara los resultados obtenidos con los medios empleados. Su verificación en materia de gastos públicos se hará fundamentalmente evaluando las decisiones de gasto público plasmadas en los presupuestos, así como su ejecución. Se ha de aclarar que cuando se dice “las decisiones de gasto” no viene referida al contemplado en el procedimiento de pago llevado a cabo por las haciendas públicas, sino a su antecedente: las derivadas de la gestión realizada. Entre los trabajos que abordan las perspectivas mencionadas se encuentra el de LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L., “Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública”, *Documentación Administrativa*, núm. 218-219, (1989), p. 67-96. También puede verse, desde una visión más cercana a la reforma de la Constitución, NAVARRO FAURE, A., “El Estado social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una Hacienda globalizada”, en D. LÓPEZ GARRIDO (Dir.), M. L. MARTINEZ ALARCÓN (Coord.), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución Española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, p. 300 y ss.

⁹ Esta perspectiva y evolución puede verse en LORENZO DE MEMBIELA, “Los principios de eficacia y organización en la estructura de la Administración pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 164, 2004. p. 331-348.

Entre las razones que se daban para justificar la no aplicación del principio de eficiencia en el ámbito público se basaba en esa tradicional asociación con el sector privado y el beneficio económico¹⁰. El principio de eficiencia se va abordando por el legislador y la doctrina, especialmente, con origen en los importantes problemas económico-financieros derivados de la anterior crisis económica¹¹.

Como venimos apuntando, los principios económicos y financieros han pasado a condicionar expresamente el ejercicio de distintas potestades de las Entidades locales, en lo que aquí interesa, la organizatoria. En particular, son de nuestro interés las previsiones específicamente referidas a la vertiente económica en la elección de las formas de gestión de los servicios públicos locales y, como derivada, las financiero-presupuestarias.

Los cambios normativos plantearon cierto conflicto con la autonomía local y en esa manifestación consistente en el margen de actuación que han de tener las Entidades locales para hacer lo que el Ordenamiento jurídico impone y dirigido a su principal misión: prestar el mejor servicio a los intereses generales¹². Pero, la incorporación de los elementos reglados desarrolladores de estos principios no implica que las Entidades locales no conserven espacios de actuación para ejercer, entre otras, la potestad organizatoria. La diferencia se encuentra en que ahora han de ejercerla de acuerdo con las expresas exigencias incorporadas, especialmente las relacionadas con los principios económicos y los financiero-presupuestarios. Así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional en las distintas sentencias dictadas sobre la LRSAL, en

¹⁰ Es cierto que la pervivencia del ámbito privado en el mercado no permite despilfarrar recursos. Pero, se trata de un principio que toma protagonismo, entre otras razones, por el paso de la actividad de autoridad a la actividad de prestación en el ámbito público. En este sentido ORTEGA ALVAREZ, L. I., “El reto dogmático del principio de eficacia”, *Revista de Administración Pública*, núm. 133, (1994), p. 7-16. También es de interés el trabajo de PAREJO ALFONSO, L. “La eficacia como principio jurídico”, *Documentación Administrativa*, núm. 218-219, (1989), págs. 15-65.

¹¹ Deberíamos recordar que la Administración es una organización económica de primer orden: porque administra los recursos del Estado y porque proyecta su actividad en todas sus formas (regulación, intervención, fomento, servicio público, iniciativa empresarial, planificación, información) sobre el mercado, dicho de otro modo, sobre todos los ciudadanos. Vid. VAQUER CABALLERÍA, M., “El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 186, (2011), p. 91-135.

¹² Así se reconoció, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo 1603/1986, de 1 de abril al decir que no “puede aceptarse la invocación genérica de la autonomía municipal para la gestión de los intereses que le son propios para justificar la discrecionalidad en el empleo de sus recursos, pues, según el artículo 103, la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”. Ese mandato incorpora algunos de los límites infranqueables de toda la acción administrativa. Aún de forma más temprana el Tribunal Constitucional en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, expresó que la autonomía consiste en elegir la opción más conveniente, dentro de la legalidad. También determinó que la autonomía es compatible con un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias (entre otras pueden verse las STC 4/1981, de 2 de febrero; 76/1983, de 5 de agosto; 117/1984, de 5 de diciembre, 27/1987, de 27 de diciembre, 159/2001, de 5 de julio).

las que ha reiterado y aclarado su doctrina previa¹³. En concreto, cuando alude a la relación de la autonomía local, la potestad organizatoria y los principios que dirigieron esta reforma, e insiste en que “la autonomía local debe traducirse en todo caso en espacios para que ellas (las Entidades locales) puedan establecer instrumentos con que dar cumplimiento a las exigencias derivadas de estos principios constitucionales” (los principios económicos y financiero-presupuestarios incorporados a la LBRL)¹⁴. También ha señalado que las previsiones de la LRSAL no limitan ni afectan a la autonomía local reconocida constitucionalmente, al decir “la nueva redacción del artículo 85.2 condiciona la autonomía local, pero no la vulnera¹⁵”. Y, matiza que los elementos reglados incluidos en este apartado, “se ajustan plenamente a los principios generales (...) constitucionalizados en el artículo 31.2 de la Constitución”¹⁶.

El Alto Tribunal ha realizado otras afirmaciones de interés y que se pueden resumir en la clarificadora relación, sucesión y efectos de los principios que guiaron la LRSAL, en concreto cuando afirma: “la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local pretende la eficiencia en el uso de los recursos públicos locales y racionalizar la Administración local para asegurar su sostenibilidad y el cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (STC 41/2016, de 3 de marzo).

Dos cuestiones nos parecen particularmente relevantes, por su clarividencia. De un lado, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y la racionalidad organizatoria se presentan indisolublemente unidas. De otro, unas estructuras locales

¹³ Sobre esta norma se han dictado distintas sentencias: STC 41/2016, de 3 de marzo; STC 111/2016, de 9 de junio; STC 168/2016, de 6 de octubre; STC 180/2016, de 20 de octubre; STC 44/2017 de 27 de abril; STC 45/2017, de 27 de abril; STC 54/2017, de 11 de mayo; STC 93/2017, de 6 de julio; STC 101/2017, de 20 de julio; STC 107/2017, de 21 de septiembre.

¹⁴ La cita es de la sentencia 41/2016, de 3 de marzo. Por ser la primera dictada sobre la Ley 27/2013 y que marcó la línea de resolución en las posteriores sentencias, ya que buena parte de los argumentos eran similares.

¹⁵ Así lo resolvía la STC 103/2013 de 25 de abril, que resolvía los recursos presentados por la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, en su FJ 5º d) y en relación con el artículo 85 bis de la LBRL expresó que con la nueva redacción “se limita a señalar que la creación de organismos autónomos y entidades públicas empresariales se acordará por el Pleno de la entidad también competente para aprobar sus Estatutos, quedando en sus manos la elección, a la vista de las reglas de organización que el legislador establece para las entidades instrumentales locales, entre las formas de gestión directa o indirecta a las que se refiere el art. 85.2 LBRL, y configurar el régimen de sus entidades instrumentales, dentro del marco legalmente establecido, mediante la aprobación de los estatutos. Todo ello, sin que el Letrado del Parlamento haya intentado siquiera justificar cuáles de estas reglas o porqué todas ellas en su conjunto vulneran el contenido esencial que constituye ese núcleo irreductible de la autonomía local que les hace reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (STC 109/1998, FJ 2) y garantiza el gobierno de los intereses que les son propios”.

¹⁶ Ver, entre otras, la STC 143/2013, de 11 de julio, FJº 10.

caracterizadas por la eficiencia en su organización ayudan de forma considerable a asegurar su sostenibilidad y a cumplir con las exigencias derivadas de los principios financiero-presupuestarios ahora constitucionalizados.

De esta forma, se recuerda que la presencia del principio de eficiencia en el Título I de nuestra Carta magna no se produjo de forma accidental. Y, su desarrollo en las normas administrativas no está vinculado directamente con la reforma del artículo 135 llevada a cabo, aunque fuera el argumento fundamental realizado por el legislador¹⁷. Como bien expresa el Alto tribunal, entre las principales funciones del principio de eficiencia se encuentra la relacionada con la racionalidad organizatoria de las Administraciones y su efectiva aplicación es clave en esa otra obligación relacionada con la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Todo ello no es sino muestra del mejor servicio que han de prestar a los ciudadanos.

Planteadas la relación entre los principios y la racionalidad organizatoria (en particular su discrecionalidad), el Alto Tribunal recuerda que el “Estado, Comunidades autónomas y Entes locales (cada uno en el marco de sus competencias) están obligados a adoptar las medidas de racionalización de estructuras administrativas y manejo de los recursos materiales y personales que permitan, desde los principios de eficiencia y eficacia alcanzar la estabilidad presupuestaria exigida”. De esta forma, se reitera la trascendencia de los principios económicos y nos permite visualizar con mayor claridad la prelación entre estos principios constitucionales. Ya que, las estructuras administrativas pueden adecuarse financiera y presupuestariamente a los preceptos que regulan estos aspectos, pero, en ningún caso garantizan unas organizaciones eficientes. Del otro lado, el efecto es diametralmente opuesto, es decir, si la eficiencia caracteriza las estructuras organizativas es muy probable que los resultados financieros-presupuestarios se ajusten a las exigencias normativas. En este sentido el Alto Tribunal determina que “el sistema constitucional obliga a interpretar que todos los niveles de gobierno deben adoptar aquellas medidas encaminadas al

¹⁷ Aunque la Ley 27/2013 se fundamente en la reforma del artículo 135 de nuestra Constitución y en la Ley 2/2012, como expresa en el preámbulo al decir “La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local, así como mejorar su control económico-financiero”. La realidad es que en dicha exposición se añade el principio de eficiencia (aunque aparezca como un principio añadido). No obstante, el Tribunal Constitucional ha puesto orden y sucesión en el papel y contribución de los principios económicos a las finalidades públicas. Desde esta perspectiva, a nuestro modo de ver, los cuatro objetivos marcados por la LRSAL se reconducen a dos: la racionalidad organizatoria y funcional y el control financiero.

ahorro en el gasto público (ámbito financiero); al manejo eficiente de los recursos públicos (principio de eficiencia); y, la racionalización de las estructuras administrativas (potestad organizatoria)”.

En suma, el principio de eficiencia es un principio dirigido a proteger la esfera de derechos y libertades de los ciudadanos, entre ellos también se encuentran los económicos (de ahí su inclusión en el Título I de nuestra Constitución). Por tanto, el desarrollo normativo del principio de eficiencia en distintas actuaciones públicas juega un papel fundamental para garantizar, por ejemplo, los derechos de los usuarios de los servicios públicos gestionados a que tal actuación sea la que mejor sirve a los fines pretendidos con el servicio público (sin que en alcanzar esos fines se destinen más recursos de los necesarios: ineficiencias). A este reto debía dar respuesta el Derecho administrativo y lo va afrontando progresivamente. La situación generada por la pandemia es un buen escenario para comprobar la efectividad de las renovadas previsiones normativas.

2. La eficiencia como límite a la discrecionalidad de la potestad organizatoria

El desarrollo normativo del principio de eficiencia en las normas reguladoras de distintas actuaciones administrativas ha tenido como principal consecuencia variar considerablemente la discrecionalidad con que tradicionalmente era conferida el ejercicio de las potestades públicas implicadas. En el particular ámbito de los servicios públicos locales ahora se exige motivar específicamente su eficiencia, tanto en la implantación y reglamentación del servicio público como a la hora de elegir su forma de gestión, también ante posibles cambios en ésta última. De esta forma, la vertiente económica se ha incorporado a la principal finalidad de la discrecionalidad administrativa en las distintas potestades implicadas en el ámbito de los servicios públicos locales, aunque la relevancia de la potestad organizatoria adquiere protagonismo propio. La potestad organizatoria, en lo que a los servicios públicos locales se refiere, posibilita a las Entidades locales dotarse de aquella estructura organizativa que mejor sirva a la necesidad justificativa de la implantación del servicio público local y/o a la efectiva prestación del servicio público, ya sean servicios públicos potestativos u obligatorios¹⁸.

Al imponerse motivar específicamente el principio de eficiencia en ambas actuaciones (regulación del servicio público y elegir la forma de gestión) se completa el mandato de la optimización en el uso de los recursos públicos en cada una de las

¹⁸ A los servicios públicos obligatorios establecidos en el artículo 26.1 de la LBRL se unen las actuaciones o servicios públicos derivados del desarrollo de las materias propias competenciales presentes en la LBRL (artículo 25.2) y desarrolladas por las normas sectoriales. Junto a las otras formas de colaboración con otras Administraciones, como la delegación de competencias.

acciones públicas (ya sea como regulación o como prestación efectiva), mediante su desarrollo en nuestras normas administrativas¹⁹. Particular trascendencia tiene su regulación en actuaciones tan significativas en las Administraciones locales como son los servicios públicos locales²⁰.

Progresivamente, las normas reguladoras de las potestades públicas van delimitando e imponiendo la vertiente económica en las distintas actuaciones administrativas. De esta forma, se está avanzando en cubrir esa laguna normativa existente durante décadas, en lo que al desarrollo normativo de este principio constitucional se refiere. Este cambio se concreta en la expresa exigencia de elaborar determinados informes o memorias y aplicar concretos criterios de valoración, todos ellos relacionados con los fundamentos del principio de eficiencia (como se verá). Y, la principal consecuencia, se traduce en limitar la tradicional práctica administrativa de realizar alusiones generales a este principio o simplemente ignorarlo en el ejercicio de distintas potestades, en lo que a aquí interesa, la organizatoria.

La persistente laxitud normativa sobre este principio no justificaba, por ejemplo, interpretaciones interesadas de las Administraciones públicas. En el particular caso de la potestad organizatoria ha derivado en utilizar la elección de la forma de gestión (principalmente los cambios llevados a cabo) para fines distintos a los que le son propios. Entre esos fines se encuentra el uso de esta actuación como medio para allegar recursos financieros a las Entidades locales, aunque ello implicase mantener, e incluso incrementar, las deficiencias o ineficiencias en la prestación del servicio²¹.

¹⁹ En cuanto a la regulación de los servicios públicos se ha de aludir a la nueva norma básica administrativa (Ley 39/2015). Esta norma incorpora como novedad el desarrollo de los principios de buena regulación (better regulation), entre ellos se encuentra el principio de eficiencia. Estos principios encuentran respuesta normativa en el nuevo Título VI de esta norma.

²⁰ y son las normas sectoriales, especialmente directivas. Valga a título de ejemplo lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. En este artículo se establece que si la Entidad local decide imponer a ciertos productores o poseedores de residuos su entrega al sistema público de gestión entonces tal decisión debe motivarse específicamente en base a “criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos”. Esta exigencia ha conllevado que distintos Tribunales Superiores de Justicia hayan rectificado actuaciones concretas de Entidades locales o la propia anulación de artículos en las Ordenanzas reguladoras. En este sentido pueden verse las Sentencias de del Tribunal Superior de Justicia balear 489/2015, de 10 de junio, la 391/2015, de 10 de junio; la 577/2015, de 17 de junio; o la 637/2015, de 7 de julio). En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia andaluz, en sus sentencias 5539/2016, de 11 de marzo; la 5538/2016, de 10 de marzo; la 4747/2015, de 30 de junio; la 6800/2017, de 24 de mayo.

²¹ Buen ejemplo de esta actuación se encuentra en el supuesto analizado por la Sentencia 766/2016, de 5 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia Balear. La cual destaca cómo “la finalidad principal que motivó iniciar los trámites hacia una gestión indirecta del servicio, era la de obtención de un beneficio económico para la Hacienda Municipal, en un contexto económico de graves dificultades para las haciendas públicas, lo que se podía paliar mediante contratos de concesión como el que nos ocupa (...). De la lectura del acuerdo de 26 de abril de 2013 e informes que lo justifican, se desprende que el motivo principal por el que se propuso pasar al sistema de gestión indirecta por medio de concesión era el de redu-

En este sentido, como bien recuerda el Tribunal Constitucional “El Estado no es el único destinatario ni la única instancia que puede y, sobre todo debe, establecer todas las medidas de racionalización y eficiencia en uso de los recursos públicos”²². Y, añade también el Alto Tribunal que las Administraciones públicas en general y las locales en particular tienen la obligación de adoptar todas aquellas medidas que garanticen “la racionalización y eficiencia en uso de los recursos públicos”.

Dicho de otro modo, aunque las normas básicas o sectoriales no imponían expresamente valorar la vertiente económica y respetar las obligaciones derivadas del principio constitucional de eficiencia, esto no implicaba que las Administraciones no debieran procurar la mejor gestión posible de los servicios públicos locales, la que mejor sirviese a los intereses de los vecinos afectados (por mandato del artículo 103.1 de la Constitución); y, por mandato del mismo artículo, las Administraciones públicas están sometidas a la Ley y al Derecho. Y, como ya se ha dicho, en directa relación con estas previsiones se encuentra el principio de eficiencia, expresamente incorporado en el artículo 31.2²³.

Así, la tradicional discrecionalidad presente en la LBRL para elegir la forma de gestión de los servicios públicos locales ha generado no pocos problemas en nuestras Administraciones. Entre otros se encuentran los relativos a la proliferación de entes instrumentales. Una problemática que viene de lejos y a la cual la doctrina se ha

cir la carga financiera del mantenimiento del servicio y, además, obtener un sustancial beneficio económico (canon fijo inicial no inferior a 2 millones de euros). Es decir, porque se carecía de fondos para el correcto mantenimiento del servicio de aguas y se entendía conveniente la obtención de otros adicionales para otras inversiones ajenas a dicho servicio (como los gastos de reforma del Teatro Principal)”.

²² Así se expresa en la primera de las sentencias sobre la Ley 27/2013, la STC 41/2016, de 3 de marzo.

²³ La disminución de ingresos públicos que provocó la anterior crisis económica llevó a Administraciones y particulares tener que llevar a cabo ciertos ajustes en las actuaciones que venían realizando. No obstante, las Administraciones han estado más preocupadas en adecuarse a las estrictas exigencias financiero-presupuestarias que a evaluar la eficiencia en sus actuaciones. En este sentido, es de interés lo expresado por el Tribunal de Cuentas en el Informe de fiscalización nº 1018, relativo a las medidas adoptadas por las Entidades locales para adaptarse a la disminución de ingresos, al decir que “los planes económico financieros, de saneamiento o de ajuste que formulan las Entidades en aplicación de los preceptos legales aplicables no siempre han garantizado, en la práctica, la solvencia financiera y el equilibrio económico presupuestario de las Entidades que los han aprobado, ya que, en muchos casos, éstos han estado más orientados a cumplir un requisito meramente formal que a constituir un auténtico instrumento de gestión y de toma de decisiones”. Las actuales circunstancias se asemejan a las vividas en la reciente crisis económica; pues, la reducción de ingresos públicos es previsible y el exponencial aumento que se está produciendo en los niveles de déficit y deuda pública conllevará, más pronto que tarde, la exigencia de realizar los Planes exigidos por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La diferencia se encuentra la vigencia de otras normas que expresamente exigen la eficiencia en las actuaciones públicas.

referido decididamente²⁴. Pero, quizás su visualización ha sido más relevante ante los considerables problemas financieros planteados durante los peores años de la primera crisis económica del nuevo siglo; las ineficiencias y la insostenibilidad financiera pasaron al primer plano de la regulación, más bien a intentar limitarlas²⁵.

Entre los distintos informes que han hecho referencia a esta problemática se encuentra el Informe nº 890 sobre la fiscalización del sector público local, ejercicios 2006, 2007 y 2008, del Tribunal de cuentas, cuando especifica que “la creación de nuevos entes instrumentales no siempre resulta justificable, ni atendiendo a su objeto ni por la necesidad de personificación que del mismo se deriva, ni por la complejidad jurídica, económica, financiera, organizativa y estructural que su constitución lleva consigo. Sino que se pueden considerar como excesos de desarrollo sobre lo que debiera constituir una eficiente, eficaz y económica organización administrativa, pudieran calificarse de “patologías” organizativas”.

En el mismo informe se insiste sobre las denominadas “patologías organizativas” al expresar que “la creación de un ente dependiente por parte de una entidad local (...) no ha respondido, en ocasiones, a nuevas necesidades que deban atenderse o a la racionalización de la gestión municipal, sino a la deliberada huida, principalmente en el caso de las sociedades mercantiles, de los controles internos o del control político municipal y a la búsqueda de un campo de actuación menos reglado en el que poder incrementar el margen de discrecionalidad de las decisiones que afectan

²⁴ Buena parte de lo dicho sobre este fenómeno se resume en decir que parecía que nos encontramos en una situación de aparente ausencia de límites precisos a la potestad organizatoria y, como derivada, entre otros se produjo el proceso conocido como “huida del Derecho Administrativo”. En este sentido DEL SAZ CORDERO, S., “La huida del Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 133, (1994), p. 57-98. PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo. Parte General*, 3ªed, Marcial Pons, Madrid, 1991, p. 44 y ss. Más recientemente se subraya el indudable papel que ha tenido el Derecho europeo, especialmente con el reforzamiento primero de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera o las nuevas Directivas sobre contratación. Vid. CHINCHILLA MARÍN, M. C., “El derecho de la Unión Europea como freno a la huida del Derecho administrativo”, *Revista de Administración pública*, núm. 200, (2016), p. 361-383.

²⁵ Durante la anterior crisis económica uno de los aspectos cuestionados de la Administración local ha sido el sector público local, en tanto que se ha visto el constante y reiterado recurso a la creación de entes instrumentales por las Entidades locales como un irracional abuso que ha venido a imitar lo que se venía produciendo en el ámbito de la Administración del Estado y de las Comunidades autónomas. La proliferación de organismos autónomos locales, entidades públicas empresariales, fundaciones, consorcios, sociedades mercantiles con capital exclusivamente público, sociedades de economía mixta, creados por muchos municipios para la gestión de servicios públicos, además de llevarse a cabo en ausencia de una estimación económica que aconsejara su creación. La consecuencia de lo anterior es la apreciación generalizada de que el denominado sector público local es ineficiente, y está carente de justificación. Vid. CAMPOS DAROCA, J. M., *La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Wolters Kluwer, Barcelona, 2014, p. 209 y ss.

a la ordenación del territorio, contratación, ejecución de inversiones y prestación de servicios públicos”.

La LRSAL incluyó medidas concretas y específicas relacionadas con los entes instrumentales de las Entidades y su situación financiera presupuestaria. En concreto la Disposición adicional segunda: redimensionamiento del sector público local²⁶. Como medida concreta que es, sus previsiones sólo se activarán si se produce una situación de desequilibrio financiero de la Entidad local y, ante tal eventualidad, se introducen nuevos mecanismos dirigidos a la racionalización organizativa e integración coordinada de servicios que, junto a las ya previstas en el artículo 21 de la LOEPSF, deberán incluirse en los planes económico-financieros de las Entidades Locales previstos en esta norma. La racionalidad organizatoria y los distintos planes previstos en la citada norma encuentran en la eficiencia y sostenibilidad exigida a las formas de gestión de los servicios públicos un referente que debe tenerse en cuenta, ante la posible activación de los mecanismos financieros²⁷.

Así, frente a la finalidad de la discrecionalidad atribuida en esta potestad (posibilitar a las Entidades locales un margen de actuación para gestionar de la mejor forma posible los servicios públicos), las Entidades locales no sólo no han buscado la racionalidad organizatoria exigible a toda Administración sino que han dirigido su atención a elegir aquella forma de gestión en la cual las normas y los controles (administrativos y judiciales) fueran más “flexibles”: bien por falta de previsión normativa o por determinarse con tal imprecisión que su efectividad haya sido mínima²⁸.

²⁶ La primera medida consiste en prohibir a las Entidades locales, mientras estén sujetas a un plan económico financiero o plan de ajuste, adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos entes. La segunda consiste en exigir el saneamiento de las entidades instrumentales que se encuentren en situación de desequilibrio financiero. La tercera es la prohibición de crear entidades instrumentales de segundo nivel. Sobre la redimensionamiento del sector público local, puede verse entre otros, KONINCKX FRASQUET A., “Modos de gestión de los servicios públicos. Redimensión del sector público local y otras medidas de racionalización. En especial la gestión directa”, en M. J. DOMINGO ZABALLOS (Coord.), *Reforma del Régimen Local, La ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Thomson-Reuters Aranzadi, Navarra, 2014, p. 487-494. BOTO ALVAREZ, A., “Redimensionamiento del sector público local”, en QUINTANA LÓPEZ, (Dir.) A. B. CASARES MARCOS, (Coord.) *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 465-517. MONTOYA MARTÍN, E., “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local, antes y después de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, (2014), p. 37 y ss.

²⁷ Vid. TORNOS MAS, J., “La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales”, *Cuadernos de Derecho local*, núm. 43, 2017, p. 11-30.

²⁸ En este sentido, las actuales leyes generales de Derecho administrativo incorporan al sector público como referencia para la aplicación de sus disposiciones; las cuales reflejan con mayor precisión la actual realidad de la organización pública. Entre otras normas se encuentra la LCSP, LPACAP; LRJSP. Un análisis de esta realidad la realiza GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., “El “sector público” como referente actual del Derecho Administrativo”, *Revista de Administración pública*, núm. 209, (2019), p. 174-208.

Pues bien, las Administraciones se encuentran sometidas a todos los deberes emanados de los principios, en lo que ahora importa, también al de responder a la eficiencia en sus estructuras²⁹. Esta perspectiva debe formar parte de la labor administrativa. El mantener ciertas patologías organizatorias por parte de nuestras Entidades locales ha tenido como resultado la revelación pública, no sólo de las tradicionales ineficiencias administrativas, sino también del incumplimiento de la legalidad vigente (con continuos casos de anulación judicial de acuerdos de las mismas en el ámbito de lo contencioso-administrativo o de denuncias y condenas judiciales penales a sus cargos y responsables)³⁰. Y, lo más grave, a nuestro modo de ver, la percepción y sentimiento generalizado de los ciudadanos de que el funcionamiento de las Administraciones públicas no constituye un servicio hacia ellos; más bien parecen una carga administrativa, económica y financiera³¹.

La solución organizatoria no era ni es indiferente (en términos económicos); ahora tampoco lo es para el Derecho. Por el contrario, lo señalado por nuestra Constitución es que las fórmulas organizatorias serán el resultado de un comportamiento sometido al cumplimiento de toda una serie de deberes jurídicos positivos (organiza-

²⁹ La aplicación de los principios en general y el de eficiencia en particular por parte de las Administraciones, evidentemente, lo será sin merma y como complemento ineludible de la sujeción de la Administración, como poder público, a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico. Pues, de lo que se trata es de conocer las alternativas organizativas existentes y someter sus actuaciones a los distintos principios a los que están sometidas, también al principio de eficiencia. En este sentido LORENZO DE MEMBIELA, J. B., “Los principios de eficacia y organización en la estructura de la Administración pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 164, (2004), p. 331-337. También VAQUER CABALLERÍA, M., “El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 186, septiembre-diciembre, 2011, p. 91-135.

³⁰ Al respecto cabe destacar, entre otras afirmaciones, la que recuerda que en la denominada ecuación sobre la corrupción se encuentra la discrecionalidad. Ese mal, que parece no tener fin, se manifiesta con particular intensidad en los sectores en los que quienes ejercen el poder público discrecional no están sujetos a normas del todo vinculantes. Aspecto ampliamente desarrollado por ANDRÉS IBÁÑEZ, P., *Tercero en discordia, Jurisdicción y Juez del Estado Constitucional*, Trotta, Madrid, 2015, p. 417 y ss.

³¹ Aunque la manifestación que mayor alarma suele causar es la continua aparición de casos de corrupción y ocasionan un grave perjuicio a la salud de nuestro modelo de Estado, esto no quiere decir que sean los únicos males que aquejan a nuestras Administraciones públicas. Sin duda, todos ellos son consecuencia directa de la falta de controles, de procedimientos administrativos, en definitiva, falta de reconocer que un Estado de Derecho supone reglas y control de la actividad de la Administración pública evitando, preventivamente, no sólo los procesos conocidos sino también aquellas actuaciones que no tienen porqué tener el calificativo de delitos pero, eso no quiere decir que no contravengan los fundamentos de principios constitucionales que rigen y condicionan la actuación de las Administraciones públicas. Así, se ha afirmado que buena parte de los asuntos que están llegando a los Tribunales no son más que consecuencia de la falta de garantismo, base de toda la oscuridad contraria a la transparencia exigida a las Administraciones, que ha originado la consecuente necesidad de condenas y anulaciones. *Vid.* SORIANO GARCÍA, J. E., *El poder, la administración y los jueces (A propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial)*, Iustel, Madrid, 2012, p. 165 y ss.

tivos y procedimentales) con un determinado estándar de diligencia mostrado por las Administraciones públicas³².

La lucha jurídica contra las inmunidades del poder ha ampliado su ámbito, en particular al de la eficiencia efectiva en cada actuación administrativa³³. Cuando el Ordenamiento jurídico abre espacios discrecionales no significa, en realidad, la entrega de una libertad de decisión a las Administraciones (se ha de recordar que a las Administraciones no se le reconocen libertades sino su sometimiento a la Ley y al Derecho). En nuestro modelo de Estado no es indiferente la elección de una forma de gestión de los servicios públicos eficiente o ineficiente³⁴.

Cuando la Administración puede elegir entre un mayor o menor abanico de opciones, todas ellas alternativas “razonables” desde el punto de vista del Derecho, también se ha de valorar la realidad que trasciende a la potestad organizatoria³⁵. Esa

³² En este sentido, PONCE SOLÉ, J., “Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”, *Gestión y análisis de políticas públicas, Nueva época*, núm. 11, (2014), p. 23-42.

³³ En relación con la lucha jurídica para el particular ámbito de la contratación pública, es de interés lo expresado por MALARET i GARCÍA, E., “El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, núm. 15, (2016), p. 21-60. Especialmente cuando se refiere a que la lucha contra las inmunidades del poder ha impedido la correcta delimitación de los espacios de libre decisión, muy en especial de aquellos que necesariamente requerían un margen de libre apreciación. La negación de esta realidad, imprescindible para la determinación del interés general y la eficiente asignación de los recursos públicos, la obsesión por configurar todo ámbito decisorio como reglado, han supuesto serias trabas para abordar de manera coherente y adecuada a la finalidad de la tarea encomendada la correcta delimitación de funciones entre los órganos de naturaleza política (dotados de legitimidad democrática) y los órganos de naturaleza técnica (dotados de legitimidad profesional).

³⁴ En el ámbito de las decisiones discrecionales, en particular si a la potestad organizatoria nos referimos, aplicar los principios jurídicos que la delimitan es sinónimo de tomar una decisión que no suponga un menoscabo inútil, innecesario o excesivo para cualquiera de los destinatarios, una decisión que maximice su satisfacción global. En este sentido, se defiende que se trata de averiguar en qué medida se realizaran cada uno de los principios según el curso de acción que se siga y escoger el que maximice dicha realización. Es decir, habrá que analizar costes y beneficios que para los principios considerados se derivan de las posibles decisiones, y adoptar la que presente un mejor balance. Así las cosas, se podría pensar que este método jurídico no difiere demasiado del propio de la economía. Si aquella es la ciencia que estudia adoptar decisiones racionales en un mundo con recursos escasos, a fin de aprovecharlos al máximo, a fin de maximizar su utilidad, a fin de satisfacer de la mejor manera posible las metas pretendidas, también los problemas de los principios jurídicos pueden considerarse problemas económicos, de escasez, donde resulta imposible atender ilimitada y simultáneamente las exigencias prima facie de cada uno de los principios aplicables, donde debe tomarse una decisión que no restrinja inútil, innecesaria o excesivamente la realización de cada uno de ellos, una decisión que maximice la satisfacción del conjunto de los mismos. *Vid.* DOMÉNECH PASCUAL, G., “Principios jurídicos, proporcionalidad y análisis económico”, en L. ORTEGA Y DE LA SIERRA, (Coord.), *Ponderación y Derecho administrativo*, Marcial Pons, 2009, p. 159-186.

³⁵ Algunas de esas realidades pueden verse en las sentencias: STS 6188/1999, de 7 octubre; STS 4408/2000, de 30 de mayo; STS 4846/2000, de 13 de junio.

realidad cuenta con unos componentes técnicos manifestados en vertientes económicas, financieras, medioambientales, etc. Cada una de ellas se ha de abordar en la elección de las formas de gestión de los servicios públicos locales.

De esa forma, nos hemos encontrado con una potestad discrecional (para la elección de la forma de gestión del servicio público) vista y ejercida por las Entidades locales de forma no del todo ajustada a la finalidad para la cual es conferida, pues, las estructuras organizativas de las que se dotan las Administraciones locales para la prestación de los servicios públicos locales condicionan y son elemento nuclear en la mejor consecución de la finalidad pretendida³⁶.

La actual situación sanitaria, económica o social hace que este principio deba jugar el papel otorgado por nuestro Ordenamiento jurídico, ya que parece cada día más evidente que la crisis económica derivada de la pandemia va a ser más prolongada de la inicialmente prevista. Y, la suspensión temporal de cumplir con las obligaciones financiero-presupuestarias no sólo no alcanza a la eficiencia en el ámbito público sino que, a nuestro modo de ver, cobra mayor relevancia, si ello es posible. Desde luego, sería esperable que las reformas normativas en el sentido aquí destacado tuvieran reflejo a la hora de afrontar los irremediables problemas derivados de la nueva crisis económica.

II. LA EXIGENCIA DE LA FORMA DE GESTIÓN (DIRECTA O INDIRECTA) MÁS EFICIENTE

1. La elección de la forma de gestión como actuación diferenciada

La nueva redacción dada al artículo 85.2 de la LBRL por la LRSAL forma parte de los cambios normativos con carácter estructural, al afectar directamente a la tradicional configuración jurídica de esta potestad. El primer inciso del artículo 85.2 se refiere y dirige específicamente hacia una obligación general para elegir la forma de gestión que puedan revestir los servicios públicos locales (directa o indirecta), al decir: “Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación”.

³⁶ Como bien se ha señalado, el régimen jurídico de la actividad de servicio público es importante ya que el mismo tiene un reglamento que siempre es de Derecho administrativo. Pero, en función de la forma de gestión puede suceder que el ente gestor encargado de la gestión del servicio público pueda acogerse casi totalmente a la agilidad del Derecho privado. En este sentido, ALEMANY GARCÍAS, J., *La recuperación de los servicios públicos locales, Texto actualizado a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, Civitas, Madrid, 2018, p. 144 y ss.

La finalidad específica de la modificación es clara: garantizar una forma de gestión de los servicios públicos locales que responda tanto al principio económico de eficiencia como a las obligaciones financiero-presupuestarias previstas en la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LEPSF) y normas que la desarrollan³⁷.

Tras la entrada en vigor de la LRSAL, las Entidades locales encuentran en el primer inciso del artículo 85.2 (junto a otros, como se verá) mandatos claros y directos. En particular, porque dirige el centro de atención a la carga de la motivación suficiente a realizar por las Entidades locales al ejercer esta potestad³⁸. Por primera vez, la LBRL condiciona su ejercicio al efectivo cumplimiento de unos principios concretos y específicos. Dichos principios se reiteran en ésta y otras normas e incorporan una serie de elementos reglados que deberán respetar las Entidades locales al elaborar el expediente administrativo para determinar la forma de gestión de los servicios públicos prestados (directa o indirecta)³⁹.

En esta elección se ha de explicar y justificar cómo se ha llegado a la decisión adoptada o por qué se ha descartado la otra alternativa posibilitada por las normas, dicho de otro modo, fundamentar adecuadamente el juicio técnico emitido mediante el cual se ha elegido una forma de gestión (directa o indirecta): la más eficiente y sostenible⁴⁰.

³⁷ Vid. VILLAR ROJAS, F.J., “Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales”, *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 58-59, 2016, p. 96-106. En particular cuando afirma que “La sostenibilidad de la que habla la LBRL no tiene exactamente el mismo sentido que la que regula la LOEPS, ya que ésta última se refiere siempre a la sostenibilidad de la hacienda pública en su conjunto, lo cual permite que algún servicio sea insostenible o, dicho de otro modo, sea incapaz de generar recursos para hacer frente a sus costes presentes y futuros, sin que por ello afecte a aquella condición global. Tampoco la eficiencia se aplica en el mismo sentido, pues en la LOEPSF “no se considera en términos clásicos (empleo más racional de los recursos, lo mismo con menos), sino que se vincula con el impacto de la iniciativa en los ingresos y los gastos presentes y futuros, de acuerdo con los principios de sostenibilidad y estabilidad”.

³⁸ Una motivación entendida como justificación de las decisiones discrecionales, como demostración clara y evidente de que no son fruto de la mera voluntad o el simple capricho de quien las adopta, aprovechando el espacio mayor o menor que la ley permite, sino que es el resultado de una elección racional, de una acción sostenida por razones objetivas, coherentes con la realidad de los hechos que la originan y, por lo tanto, externamente verificables. Vid. RAMÓN FERNÁNDEZ, T. “Sobre los límites constitucionales del poder discrecional” *Revista de Administración Pública*, núm. 187, (2012), p. 141-170.

³⁹ Vid. ESTEVE PARDO, J., “El movimiento remunicipalizador. Experiencias y expectativas”, *El cronista del Estado social y de Derecho*, núm. 69, (2017), p. 4-11. En particular, cuando afirma que “como conceptos jurídicos indeterminados que son, su aplicación podría eventualmente ser objeto de fiscalización por parte de los tribunales lo que no resultaba en modo alguno admisible en la regulación anterior que otorgaba una total discrecionalidad a los entes locales para optar por los modos de gestión que la Ley ofrecía”.

⁴⁰ Es importante subrayar lo expresado por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en la Sentencia 2030/2014, de 19 de marzo, al recordar a las Entidades locales que “se trata de establecer de forma global y contrastada qué gestión de residuos es más eficiente económicamente y más eficaz desde el

Este mandato conlleva introducir la optimización en la determinación de la forma de gestión y afectar, naturalmente, a la tradicional discrecionalidad caracterizadora de esta actuación. El amplio margen de actuación mantenido durante décadas por el legislador, a la hora de ejercer tal potestad, se manifestaba en el sencillo condicional expresado en el primer inciso del artículo 85.2.: “Los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas”⁴¹.

La norma no añadía ni incorporaba más condicionantes o principios dirigidos a guiar una decisión con la trascendencia de ésta. Con esa fórmula, para la LBRL era indiferente la forma de gestión de los servicios públicos locales. El legislador no había considerado necesario recordar a las Entidades locales ningún principio específico que dirigiese el sentido de estas actuaciones públicas. Así, las Entidades locales se encontraban con una potestad auténticamente discrecional y sometida a pocas reglas normativas específicas.

El mencionado cambio no afecta a las distintas formas de gestión previstas ni a la configuración de los servicios públicos locales; simplemente viene a incorporar y desarrollar exigencias concretas en la elección posibilitada relacionada con dos vertientes: la económica y la financiera. Así, ambos principios condicionan y preestablecen la dirección de una decisión administrativa que implica emitir un juicio técnico sobre la estructura organizativa más óptima. Y, se trata de una actuación diferenciada de la implantación de servicios públicos ex novo. Pues, el contenido del expediente a elaborar presenta diferencias sustanciales respecto de las que rigen a la hora de implantar los servicios públicos (artículo 86.1)⁴².

punto de vista de protección medio-ambiental, no pudiendo imponerse la gestión municipal sino en aquellos supuestos en que esa gestión integrada aun no siendo rentable a su prestador sea sostenible económicamente y ofrezca mejores resultados en el ciclo completo del tratamiento de los residuos”. En esta misma sentencia se destacan algunas otras cuestiones que no por obvias deben dejar de señalarse. Por ejemplo al decir que no consta en el expediente “ninguna estimación sobre los resultados previsibles del sistema de gestión municipal, teniendo en cuenta su organización, dotaciones e infraestructuras para la recogida, transporte, valorización o reciclaje de los residuos”.

⁴¹ Sobre la forma de gestión de los servicios públicos locales son de obligada cita las obras de SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, 6ª ed., Civitas, Madrid, 2004, p. 50 y ss. Y la de BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales (Doctrina, jurisprudencia y Formularios)*, El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2005.

⁴² El artículo 86 también fue modificado por la LRSAL e incorpora exigencias específicas para este tipo de actuaciones, En concreto el apartado 1 expresa “Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial. Corresponde al pleno de la

La principal cuestión a deslindar entre ambos artículos (el 86.1 y el 85.2) es que el primero exige un expediente relativo a la conveniencia y oportunidad de la medida (la implantación del servicio público), y la forma de gestión es una actuación necesaria para su puesta en funcionamiento. En otras palabras: el servicio público es la finalidad y la forma de gestión el instrumento para alcanzar y garantizar el fin pretendido⁴³. Esta diferenciación cobra particular relevancia ante los cambios en la forma de gestión de un servicio público ya implantado⁴⁴.

De acuerdo con el primer apartado del artículo 86, el ejercicio de la iniciativa pública económica se encuentra limitado por el cumplimiento del “objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera” y se ha de acreditar que “la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera”. Es decir, el ejercicio de la iniciativa pública económica puede consistir en la implantación de un nuevo servicio público, que puede ser oportuno y conveniente para atender las necesidades de los vecinos, pero se encuentra condicionada su implantación a la situación presupuestaria y financiera de la Entidad local y por las argumentaciones esgrimidas en otros informes exigidos por este artículo como “un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial”. Y, será el Pleno quien lo apruebe y determine la forma de gestión que, de acuerdo con las exigencias ya expuestas (artículo 85.2), deberá ser la más eficiente y sostenible.

Pero, en los cambios de la forma de gestión de los servicios públicos que venga prestando la Entidad local, bien porque se produzca el vencimiento de los contratos (si se prestaba de forma indirecta) o porque se considere que la gestión directa debe ser evaluada, por las razones que la Entidad local esgrima, lo que se ha de realizar es el expediente exigido en el artículo 85.2.

respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio”.

⁴³ En este sentido, es de interés lo expresado por la STS 744/2015, de 23 de febrero, porque advierte con rotundidad que “el modo de gestión (directa o indirecta) no afecta a la prestación del servicio en régimen de monopolio” (FJ 4º), lo que no ampara la línea argumental de la parte apelante en la que se viene a identificar municipalización/gestión directa/ monopolio frente a gestión indirecta/libertad de mercado”. Y, añade que en el acuerdo examinado “únicamente se decide sobre la forma de gestión, directa en este caso, de unos servicios públicos locales, que son de prestación obligatoria en todo caso para el Municipio (art. 26.1 de la LBRL) y que por disposición legal están reservados a favor de las Entidades Locales. El acuerdo impugnado internaliza, no municipaliza un servicio que por disposición legal es municipal”.

⁴⁴ Especialmente, ante actuaciones como la internalización de la gestión (la mal llamada remunicipalización). Al respecto puede verse, entre otros GAMERO CASADO, E., “Criterios determinantes de la forma de gestión de los servicios públicos: especial referencia a la remunicipalización de servicios locales”, *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 52 (2019), p. 1-26.

En suma, para la elección de la forma de gestión (directa o indirecta) deben tenerse en cuenta las renovadas exigencias y el cambio producido en la forma de ejercer esta potestad. Básicamente son tres, a nuestro modo de ver:

En primer lugar, la LBRL no habilita a las Entidades locales para elegir la forma de gestión de los servicios públicos locales sin más consideración (indiferencia jurídica). Desaparece la expresión “podrán”.

En segundo lugar, se impone decididamente los principios de eficiencia y sostenibilidad, que se unen a otros con cierta tradición entre nosotros (como el de legalidad, seguridad jurídica, etc.).

En tercer lugar, las normas no dan opciones en relación con estos principios. No dicen que la forma de gestión sea eficiente o sostenible. Tampoco dice que sea eficiente “y” sostenible. La norma pide algo más, y así se deduce de la reiterada expresión “más” eficiente y sostenible. Si lo queremos expresar en términos amplios podríamos decir: la forma de gestión deberá ser aquella que mejor sirve al interés general pretendido con el servicio público a prestar. Efectivamente, en ese genérico pero preciso mandato (servir con objetividad a los intereses generales) no se establecen excepciones ni exclusiones, tampoco del ámbito económico o financiero.

Por resumir, unas Administraciones ineficientes e insostenibles financieramente no son las Administraciones configuradas por nuestra Constitución ni, desde luego, las esperadas por los ciudadanos a los que sirven.

De esta forma, la potestad organizatoria, en lo que a la elección de la forma de gestión de los servicios públicos locales (directa o indirecta) se refiere deberá ser la óptima, la que mejor sirve a los intereses generales. El sentido de la optimización no es otro que el manifestado en nuestra Carta Magna y deviene de la expresa obligación derivada de los principios de eficiencia y economía incluidos en el artículo 31.2 (Título I).

2. Exigencias de motivación para dirimir entre gestión directa o indirecta: elementos fundamentales

El legislador reitera el mandato y los principios de eficiencia y sostenibilidad en otras normas reguladoras de las formas de gestión, en particular, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) o la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP).

Por ejemplo, el artículo 86.2 de la LRJSP incide y reitera la obligación de motivar en el sentido de la optimización. En concreto, entre las condiciones establecidas para la declaración de una entidad como medio propio o servicio técnico también se

impone, taxativamente, la justificación de que esta posibilidad es “una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz”⁴⁵.

Si por el contrario el resultado del primer mandato es que la gestión indirecta es más eficiente y sostenible, entonces habrán de plantearse cuál de las fórmulas contractuales previstas en la normativa es la que mejor sirven al fin pretendido con el servicio público a gestionar.

La LCSP tiene una finalidad concreta: regular la contratación del sector público (artículo 1)⁴⁶. En este primer artículo se apuntan aquellos aspectos determinantes posteriormente desarrollados. Entre ellos se encuentra, de forma reiterada, la exigencia de que se realice una eficiente utilización de los fondos y se ha de poner en conexión con la selección de la oferta económicamente más ventajosa. También se corrobora en el artículo 145.1, al establecer que “la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio”. El mismo artículo contempla la posibilidad de sustituirla por la relación coste-eficacia (relacionar el coste con la finalidad pretendida), aunque deberá motivarse adecuadamente las razones por las cuales se aconseja acudir a esa relación y detallar las circunstancias concretas y específicas que lo aconsejan. Dicho de otro modo, se insiste en la mejor relación entre los fines pretendidos con la actuación a contratar y los recursos destinados a tal finalidad: principio de eficiencia.

El legislador ha optado por establecer el contenido del expediente en las concretas fórmulas establecidas para cada forma de gestión (directa o indirecta), fundamentalmente en la LBRL y en la LCSP, como las dos normas básicas que regulan

⁴⁵ Aunque el mandato contenido en este artículo, de acuerdo con la Disposición adicional decimo-cuarta, no tiene carácter básico, sin embargo, creemos que la coherencia con lo establecido en el 85.2 de la LBRL debe valorarse y aplicarse en las Entidades locales.

⁴⁶ Artículo 1. Objeto y finalidad.

1. La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

² Es igualmente objeto de esta Ley la regulación del régimen jurídico aplicable a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos, en atención a los fines institucionales de carácter público que a través de los mismos se tratan de realizar

3. En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social.

esta elección. Y, como hemos comprobado que la obligación establecida es la misma (acreditar la eficiencia y sostenibilidad) entonces podemos entender que los criterios de valoración e informes previstos en dichas normas serán los que se incluirán en el expediente a elaborar para la primera de las elecciones. Naturalmente, con el cumplimiento de esta primera obligación se facilitarán las actuaciones posteriores, ya sea para determinar la estructura organizativa o para elegir el tipo de contrato a celebrar. A continuación, nos centramos en las actuaciones a desarrollar por la Entidad local para dar respuesta a la primera de las obligaciones establecidas.

En el artículo 85.2, en el supuesto de que sea la gestión directa (la más eficiente y sostenible), se reitera el imperativo y los principios establecidos, al posibilitar las distintas opciones organizativas. Y, de acuerdo con ellas, las Entidades locales determinarán qué estructura organizativa revestirá el servicio público considerado. Así, el artículo 85.2 establece:

Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) Gestión directa:

- a) Gestión por la propia Entidad Local.
- b) Organismo autónomo local.
- c) Entidad pública empresarial local.
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.

A los efectos de claridad expositiva tomamos como referencia lo establecido en este artículo y se comprobará su coincidencia con las previsiones de la LCSP. En primer lugar, los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión, como elementos prioritarios para acreditar la mayor eficiencia y sostenibilidad exigida. A renglón seguido y por su relación con ellos se hará referencia al informe referido a los costes del servicio. Siguiendo con el informe del interventor local relativo a la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas. Sin olvidar los informes sobre el asesoramiento y el apoyo técnico recibido. Para finalizar con la obligación de publicidad y la aprobación del expediente por parte del Pleno de la Corporación.

El plazo de recuperación de la inversión es uno de los criterios de valoración que también ha tomado particular relevancia en la gestión indirecta (con la aprobación de la LCSP), al condicionar la ampliación del plazo de duración de los contratos públicos a este criterio. En el particular supuesto de ser un contrato cuyo objeto sea gestionar un servicio público se aplica la regla general establecida, es decir, los contratos públicos tendrán una duración de cinco años (ya sea como contrato de servicios o como concesión de servicios), que son las dos opciones contractuales a valorar por las Entidades locales en la gestión indirecta de los servicios públicos. La LCSP prevé que ese plazo podrá ser ampliado si concurren una serie de circunstancias establecidas, entre ellas se encuentra el período de recuperación de la inversión.

A los efectos de estimar tanto este criterio como el de la rentabilidad económica es de particular interés la remisión expresa que realiza la LCSP y, entendemos que tácita la LBRL, a otra norma. En concreto el artículo 29.9 de la LCSP expresa: “el período de recuperación de la inversión a que se refieren los apartados 4 y 6 de este artículo será calculado de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española”.

El Real Decreto al que se refiere esta norma es el 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. Y, define el período de recuperación de la inversión en el primer apartado del artículo 10 como, “aquél en el que previsiblemente puedan recuperarse las inversiones realizadas para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato, incluidas las exigencias de calidad y precio para los usuarios, en su caso, y se permita al contratista la obtención de un beneficio sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación”. Además, esta norma prevé la forma de esti-

mar las principales variables para determinar tanto el periodo de recuperación de la inversión como la rentabilidad económica (flujos de caja, el número de años o la tasa de descuento).

La LCSP también hace referencia al criterio de la rentabilidad a lo largo de su articulado, entre otros se encuentra el artículo 146.1, al referirse a los criterios de adjudicación, que serán tanto económicos como cualitativos (entre otros los medioambientales o sociales, que deberán cuantificarse). Y acota que “los criterios cualitativos deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes el cual, a elección del órgano de contratación, podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de acuerdo con lo indicado en el artículo 148”. En el supuesto de gestión de servicios públicos parece aconsejable acudir al criterio de la rentabilidad, en tanto ya se ha cuantificado en el expediente que ha determinado que esta opción es más eficiente y sostenible.

Entre los informes relevantes que se han de incluir en los expedientes elaborados para determinar la forma de gestión de los servicios públicos locales se encuentran los relacionados con los costes generados por la prestación; como el informe referido a los costes del servicio público exigido en el artículo 85.2, para el supuesto de gestión directa. Y, en el caso de gestión indirecta, hace lo propio la LCSP, con la incorporación del “coste del ciclo de vida”⁴⁷. Ahora bien, la eficiencia en la forma de gestión no quiere decir, necesariamente, elegir aquella cuyo coste sea menor, aunque

⁴⁷ La LRSAL también incluyó la obligación relativa a la determinación de los costes efectivos (artículo 116.ter). Como desarrollo de esta obligación se encuentra la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades locales. En esta orden se expresa en su preámbulo que como criterio de determinación del coste efectivo se considera que deben estar integrados por costes reales directos e indirectos que se deriven de la ejecución de gastos. En consecuencia, se identifica con las obligaciones reconocidas por determinados conceptos de gasto el coste de un servicio prestado por una entidad sujeta al régimen presupuestario, y, asimismo, se identifica con los gastos de explotación reflejados en la cuenta de pérdidas y ganancias en los supuestos de que el servicio se preste por una entidad sujeta al plan general de contabilidad de la empresa. Y como la misma Orden recuerda no es su finalidad determinar ni fundamentar los costes de los servicios públicos, pues ello se encuentra en otro ámbito. Entre otros trabajos puede verse MOTA SANCHEZ E., y MEDRANO GARCÍA, M. L., “Costes efectivos de los servicios públicos” en F. GARCÍA RUBIO, (Dir.) *Análisis y repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, 2015, p. 225-260. También son de interés los trabajos que están desarrollando desde la perspectiva contable-presupuestaria, entre otros pueden verse los de CARRASCO DÍAZ, D., BUENDÍA CARRILLO, D., y LLORENTE MUÑOZ, V., “Síntesis y análisis crítico del coste efectivo de los servicios públicos”, *Auditoría pública*, núm. 67, (2016), p. 39-49. También el trabajo *Coste real versus coste efectivo de los servicios locales*, (Coords.) Carrasco Díaz y Buendía Carrillo, Gecosol, Málaga, 2014.

sea uno de los elementos a valorar⁴⁸. Al exigir que sea la más eficiente implica considerar el coste, como otras exigencias ahora incorporadas.

Otra razón debemos añadir para poner en valor las estimaciones económicas que serán necesarias realizar, en concreto, la incorporación a la LCSP del denominado riesgo operacional. Este riesgo se erige en elemento diferenciador entre las dos posibilidades de contratación con que cuentan las Administraciones para gestionar los servicios públicos⁴⁹. Así, se establece que los contratos se ejecutarán a riesgo y ventura del concesionario, quien, además, asumirá el riesgo operacional, en el supuesto del contrato de concesión y si no lo asume será un contrato de servicios.

En los contratos públicos, tradicionalmente, ha tenido un papel fundamental el estudio de viabilidad. Pues bien, en el supuesto de ser un servicio público el objeto del contrato, buena parte del contenido del estudio de viabilidad (artículo 247) ya se encuentra contemplado en el expediente exigido por el artículo 85.2 de la LBRL para elegir entre gestión directa o indirecta. Entre las exigencias del estudio de viabilidad se encuentra la cuantificación del mencionado riesgo operacional y, dice la LCSP, que se deberá evaluar, al menos “el valor actual neto de todas las inversiones, costes e ingresos del concesionario, a efectos de la evaluación del riesgo operacional, así como los criterios que sean precisos para valorar la tasa de descuento” (artículo 247.1.j).

Como venimos exponiendo, la similitud entre las exigencias concretas establecidas por ambas normas es considerable (como era previsible), para garantizar el

⁴⁸ Aunque algunas previsiones de la LRSAL, en nuestra opinión, no han sido del todo acertadas en este aspecto. Una de ellas se encuentra en la relación que establece entre la eficiencia y el coste en la redacción dada en algunos de sus artículos; de hecho, casi podemos decir que asocia eficiencia con menores costes. Por ejemplo, cuando en la letra h) del artículo 36.1 atribuye a las Diputaciones provinciales la función de “seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia”. Y añade “Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes”. A nuestro modo de ver, aunque una forma de gestión eficiente pueda conllevar unos costes menores esto no implica, como dice el artículo mencionado, que la gestión “más eficiente permita reducir costes”. No pretendemos obviar la importancia de esa variable (el coste) pero, es eso, una de las variables a tener en cuenta, y no es la determinante en el ámbito de los servicios públicos.

⁴⁹ Son múltiples los trabajos realizados desde la aprobación de las Directivas que trasponen las nuevas leyes de contratación pública. Por destacar alguno, puede verse MORENO MOLINA, J. A. “Gobernanza y nueva organización administrativa en la reciente legislación española y de la Unión Europea sobre contratación pública” *Revista de Administración Pública*, núm. 204, (2017), p. 343-373. LAGUNA DE PAZ, J. C. “Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios de los ciudadanos” *Revista de Administración Pública*, núm. 204, (2017), p. 41-68. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F., *La nueva concesión de servicios. Estudio del riesgo operacional*, Aranzadi, Navarra, 2018, p. 293-300. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L., “La nueva configuración de la gestión indirecta de los servicios públicos de resultados de la Ley de contratos del sector público de 2017; algunas consideraciones con especial incidencia en el subsistema local”, *La administración al día*, INAP, 1/02/2018.

cumplimiento del mandado dado: determinar la mejor relación entre los recursos empleados y los fines pretendidos con el servicio público a gestionar. En esta tarea se puede acudir a herramientas que proporcionan esa información, entre las que se encuentra el análisis costes beneficio, como una de las herramientas que facilitan esta labor a las Entidades locales⁵⁰. En estos análisis se valoran buena parte de los aspectos exigidos en las normas básicas y esenciales para determinar la forma de gestión de los servicios públicos locales, en las vertientes económicas y financieras se han de valorar las perspectivas medioambientales o sociales del servicio público considerado.

En el análisis coste-beneficio de las formas de gestión de los servicios públicos se tienen en cuenta tanto flujos positivos como negativos directamente involucrados en la gestión del servicio público. Especialmente aquellos costes y beneficios derivados de la prestación de dicho servicio público para la sociedad, los cuales no tienen porqué traducirse, estrictamente, en flujos de cobros o pagos. No dejemos de lado en ningún momento que nos encontramos en el ámbito de los servicios públicos y de las cualidades propias de su propia configuración.

En este sentido, la prestación de un servicio público local, puede conllevar un resultado financiero negativo y sin embargo resultar un balance económico positivo, una vez incluidos los principales efectos sociales, medioambientales u otro tipo. O viceversa, arrojar un resultado financiero positivo y resultar un balance económico negativo, incluso catastrófico, desde un punto de vista social o medioambiental. Por ejemplo, piénsese en la prestación de los servicios de recogida de residuos o abastecimiento de aguas en una zona con poca concentración poblacional, es muy posible que tenga un balance deficitario y financieramente insostenible, pero arroja un resultado positivo tanto desde el punto de vista medioambiental como desde el punto de vista de servicio esencial, en consecuencia, el resultado económico es positivo⁵¹.

También ha de formar parte del expediente administrativo que venimos desarrollando los informes relativos al asesoramiento y el apoyo técnico recibido en la elaboración de la información exigida. A nuestro modo de ver, la novedad en las

⁵⁰ Las herramientas de análisis en general y las relacionadas con el ciclo de vida son bien conocidas en distintos ámbitos. En el particular caso de la gestión medioambiental se encuentran distintas normas UNE, actualmente destacan tanto la ISO 14040. Gestión ambiental. Análisis de Ciclo de Vida. Principios y marco de referencia como la ISO 14044. Gestión ambiental. Análisis de Ciclo de Vida. Requisitos y directrices. A ellas se une la norma ratificada en junio de 2017 UNE-EN 60300-3-3 Gestión de la confiabilidad. Parte 3-3: Guía de aplicación. Cálculo del coste del ciclo de vida.

⁵¹ En este sentido se ha pronunciado la Sentencia 2030/2014 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 19 de marzo, relacionada con la obligación de motivar el principio de eficiencia en la gestión de residuos. Dice la Sentencia que este principio no permite dejar de lado “la ecuación costes/beneficios regida por parámetros de protección o mejora medio-ambiental”. Y, naturalmente no se trata, en ningún caso de trasladar “al sistema municipal los costes de la gestión de los residuos cuyo tratamiento no sea beneficioso al productor y dejar en manos de este la gestión provechosa de ciertos residuos”.

exigencias de la vertiente económica en la elección de la forma de gestión pretende garantizar que su elaboración se realice siguiendo criterios estrictamente técnicos. Pues, la Entidad local debe emitir un juicio técnico y, como tal, debe justificar adecuadamente los fundamentos técnicos empleados para determinar cada una de las exigencias normativas. En este sentido, la jurisprudencia recuerda que sólo en los casos en que quedara acreditado que no se cuenta o son insuficientes los servicios técnicos, podría acudir a asesoramientos externos cuando la especificidad de la materia a valorar así lo requiera; pero la valoración realizada directamente por una entidad privada, cuya competencia técnica puede ser indiscutible, no tiene las notas de objetividad e imparcialidad que son propias de los órganos técnicos de la Administración y carece, por tal razón, de esos fundamentos sobre los que se asienta la presunción de acierto que se viene reconociendo a los órganos administrativos de calificación técnica. Entenderlo de otra forma sería como desnaturalizar la propia existencia de la Administración constitucionalmente concebida para servir con objetividad los intereses generales⁵².

Al menos, con la documentación relativa a cada una de las exigencias expuestas se le dará traslado a la intervención para cumplir con esa otra obligación del artículo 85.2 “recabar informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

Elaborado el expediente administrativo que hemos desarrollado se someterá al trámite de información pública, como expresión de la obligación establecida de publicitar el expediente.

Finalmente, se elevará al Pleno para su aprobación.

Este procedimiento ahora establecido contribuye a aportar seguridad jurídica en las actuaciones relacionadas con la elección de la forma de gestión de los servicios públicos locales (independientemente, por ejemplo, de su carácter obligatorio o potestativo).

La consecuencia es que nos encontramos ante una actuación administrativa dotada de elementos reglados (preceptivos informes y criterios de valoración); por tanto, ante un posible control judicial de la actuación se podrá examinar el cumplimiento de lo exigido por la ley (control de la legalidad); y si lo aprobado por el órgano competente (el Pleno) se ajusta a lo establecido en las normas. En otras palabras, si el juicio técnico está basado en fundamentos objetivos, racionales y razonables.

⁵² Entre las Sentencias que expresan con claridad la jurisprudencia al respecto se encuentra la STS 1877/2016, de 20 de abril.

CONCLUSIONES

La incorporación de los principios de eficiencia y sostenibilidad financiera a las normas administrativas, en particular para elegir la forma de gestión de los servicios públicos locales, ha tenido como consecuencia un cambio significativo al ejercer esta potestad. Este cambio normativo no afecta directamente a la configuración de los servicios públicos, por tanto, no debe llevarnos a cuestionar la finalidad y virtualidad de los servicios públicos (aunque su tradicional tratamiento conjunto pueda ocasionar tal eventualidad). La norma simplemente se refiere al instrumento que hace posible la prestación del servicio público, a la obligación de motivar y valorar las vertientes económicas y financieras inherentes en cualquier actuación administrativa. La finalidad es tratar de minimizar las tradicionales ineficiencias en este ámbito de actuación pública. Pues, la racionalidad en las actuaciones administrativas debe reducir las desproporciones existentes en buena parte de los servicios públicos de la mano del principio de eficiencia.

El principio de eficiencia en la elección de la forma de gestión, como otros, se adentra en criterios técnico-económicos y deben diferenciarse nítidamente de otras valoraciones relacionadas con la conveniencia y oportunidad relativa a los propios servicios públicos. Así, la memoria a elaborar para elegir la forma de gestión debe diferenciarse del tradicional expediente de conveniencia y oportunidad que no se refiere al instrumento (forma de gestión) sino a la finalidad: prestar el servicio público.

En la actual regulación se han de conjugar distintos principios complementarios, pero con matices diferenciados. El artículo 85.2 exige específicamente los de eficiencia y sostenibilidad financiera y, como bien expresó el Tribunal Constitucional, desde los principios de eficiencia y eficacia se alcanza la estabilidad presupuestaria exigida y, añadimos nosotros, contribuye a la sostenibilidad financiera igualmente impuesta.

Se da la circunstancia que una pandemia está provocando una crisis económica no esperada y se acercan unas perspectivas complicadas; sin esperarlo se presenta una situación en la que las Administraciones públicas en general y las locales en particular han de mostrar si la eficiencia se ha incorporado a cada una de sus actuaciones. Tenemos muy recientes los importantes problemas generados por la anterior crisis cuando nos enfrentamos a la siguiente; sería bueno comprobar que las reformas normativas surten la efectividad pretendida y que hemos aprendido de los errores cometidos.

BIBLIOGRAFÍA

ALEMANY GARCÍAS, J., *La recuperación de los servicios públicos locales, Texto actualizado a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, Civitas, Madrid, 2018. ISBN: 9788491977261.

ANDRÉS IBAÑEZ, P., *Tercero en discordia, Jurisdicción y Juez del Estado Constitucional*, Trotta, Madrid, 2015. ISBN: 978-84-9879-572-1.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales (Doctrina, jurisprudencia y Formularios)*, El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2005. ISBN: 978-84-7052-356-4.

BOTO ALVAREZ, A., “Redimensionamiento del sector público local”, en *La reforma del régimen local*, (Dir.) Quintan López, (Coord.) Casares Marcos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014. ISBN: 978-84-9053-927-9.

CAMPOS DAROCA, J. M., *La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Wolters Kluwer, Barcelona, 2014. ISBN: 978-84-16018-70-3.

CARRASCO DÍAZ, D., BUENDÍA CARRILLO, D., y LLORENTE MUÑOZ, V., “Síntesis y análisis crítico del coste efectivo de los servicios públicos”, *Auditoría pública*, nº 67, 2016.

CHINCHILLA MARÍN, M. C., “El derecho de la Unión Europea como freno a la huida del Derecho administrativo”, *Revista de Administración pública*, nº 200, mayo-agosto 2016.

DE JUAN ASENJO, O., *La Constitución económica española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1984. ISBN: 978-84-25907-01-2.

DEL SAZ CORDERO, S., “La huida del Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 133, enero-abril, 1994.

DOMÉNECH PASCUAL, G., “Principios jurídicos, proporcionalidad y análisis económico”, en *Ponderación y Derecho administrativo*, Coordinadores: Luis Ortega y Susana de la Sierra, Marcial Pons, 2009. ISBN: 978-84-97686-75-4.

ESTEVE PARDO, J., “El movimiento remunicipalizador. Experiencias y expectativas”, *El cronista del Estado social y de Derecho*, nº 69, mayo, 2017.

GAMERO CASADO, E., “Criterios determinantes de la forma de gestión de los servicios públicos: especial referencia a la remunicipalización de servicios locales”, *Revista General de Derecho Administrativo* nº 52 (2019).

GARCÍA RUBIO, F., “La iniciativa económica local tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, *REALA nueva época*, nº 3, enero-junio, 2015.

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., “El “sector público” como referente actual del Derecho Administrativo”, *Revista de Administración pública*, nº 209, mayo-agosto, 2019.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F., *La nueva concesión de servicios. Estudio del riesgo operacional*, Aranzadi, Navarra, 2018. ISBN: 978-84-91970-30-9.

HURTADO LÓPEZ, G., “El rediseño y redimensionamiento del sector público económico local”, en *La reforma de 2013 del régimen local español*, (Coord.) Santamaría Pastor, Juan alfonso Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2014. ISBN: 978-84-939146-5-3.

KONINCKX FRASQUET “Modos de gestión de los servicios públicos. Redimensión del sector público local y otras medidas de racionalización. En especial la gestión directa”, en *Reforma del Régimen Local, La ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, (Coord.) Domingo Zaballos, Manuel J.Thomson-Reuters Aranzadi, Navarra, 2014. ISBN: 9788490593165.

LAGUNA DE PAZ, J. C. “Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios de los ciudadanos” *Revista de Administración Pública*, nº 204, septiembre-diciembre, 2017.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L., “Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública”, *Documentación Administrativa*, nº 218-219, abril-septiembre, 1989.

LORENZO DE MEMBIELA, J. B., “Los principios de eficacia y organización en la estructura de la Administración pública”, *Revista de Administración Pública*, nº 164, mayo-agosto, 2004.

MALARET i GARCÍA, E., “El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, nº 15, primer semestre, 2016.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M., “El concepto de servicio público y el ejercicio de actividades económicas por las EELL”, en *La gestión de los servicios públicos locales*, Coordinador: José Manuel Martínez Fernández, José Manuel El Consultor de los Ayuntamientos, abril 2019. ISBN: 978-84-7052-487-5.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L., “El sector público local: redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos”, en *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, (Coords.) Carrillo Donaire, Juan Antonio y Navarro Rodríguez, Pilar El Consultor de los Ayuntamientos Madrid, 2014. ISBN: 978-84-7052-674-9.

MORENO MOLINA, J. A. “Gobernanza y nueva organización administrativa en la reciente legislación española y de la Unión Europea sobre contratación pública” *Revista de Administración Pública*, nº 204, septiembre-diciembre 2017.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L., “La nueva configuración de la gestión indirecta de los servicios públicos de resultas de la Ley de contratos del sector público de 2017; algunas consideraciones con especial incidencia en el subsistema local”, *La administración al día*, INAP, 1/02/2018.

MONTOYA MARTÍN, E., “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local, antes y después de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 36, 2014.

MOTA SANCHEZ E., y MEDRANO GARCÍA, M. L., “Costes efectivos de los servicios públicos” en *Análisis y repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, (Dir.) Fernando García Rubio, INAP, Madrid, 2015. ISBN: 978-84-7351-449-1.

NAVARRO FAURE, A., “El Estado social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una Hacienda globalizada”, en *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución Española*, (Dir.) López Garrido, Diego (Coord.) Martínez Alarcón, M^a Luz. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013. ISBN: 9788425915703.

ORTEGA ALVAREZ, L. I., “El reto dogmático del principio de eficacia”, *Revista de Administración Pública*, nº 133, enero-abril 1994.

PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo. Parte General*, 3^{ed}, Marcial Pons, Madrid, 1991. ISBN: 84-7248-110-7.

PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico”, *Documentación Administrativa*, nº 218-219, abril-septiembre 1989.

PONCE SOLÉ, J., “Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”, *Gestión y análisis de políticas públicas, Nueva época*, nº 11, enero-junio, 2014.

RAMÓN FERNÁNDEZ, T. “Sobre los límites constitucionales del poder discrecional”, *Revista de Administración Pública*, nº 187, enero-abril, 2012.

RUIZ ALMENDRAL V. y ZORZONA PÉREZ, J. “Constitución económica y Hacienda pública” en *La Constitución a examen: un estudio académico 25 años después*. Coordinadores: Ramiro Avilés Miguel Ángel y Gregorio Peces Barba, Marcial Pons, 2004. ISBN: 84-9768-186-X.

SORIANO GARCÍA, J. E., *El poder, la administración y los jueces (A propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial)*, Iustel, Madrid, 2012. ISBN: 978-84-9890-207-5

SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, 6ª ed., Civitas, Madrid, 2004. ISBN: 9788447022861.

TORNOS MAS, J., “La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales”, *Cuadernos de Derecho local*, nº 43, 2017.

VAQUER CABALLERÍA, M., “El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, septiembre-diciembre, 2011.

VILLAR ROJAS, F. J., “Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales”, *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, nº 58-59, 2016.