

**NUEVOS ENFOQUES EN LA GESTIÓN  
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES**

## OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

85. Las 111 preguntas más frecuentes de los concejales en Andalucía.  
PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ y FERNANDO MARTÍNEZ VIDAL
86. La Administración Electrónica en el Ámbito Tributario Local. Desde la Oficina Tributaria Virtual a la Informática Decisional.  
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
87. Gestionar Mejor, Gastar Menos. Una guía para la sostenibilidad municipal.  
RICARDO MERINO ESTRADA, RICARDO RIVERO ORTEGA.
88. Fiscalidad local y protección del medio ambiente.  
CARLOS MARÍA LÓPEZ ESPADAFOR (Coord.)
89. Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo.  
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIASADO.
90. La E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica.  
JORGE FONDEVILLA ANTOLÍN.
91. Gestión y Defensa del Patrimonio Público Local.  
MARÍA JESÚS GALARDO CASTILO.
92. El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.  
GUILLERMO LAGO NÚÑEZ.
93. Una aproximación jurisprudencial a la responsabilidad patrimonial de la administración local.  
SALVADOR MARÍA MARTÍN VALDIVIA.
94. Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?  
LORENZO MELADO RUIZ
95. Lecciones Teórico-Prácticas de Organización Administrativa.  
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIASADO.
96. La trasposición de la Directiva de Servicios: licencias, autorizaciones ambientales, comunicaciones previas y declaraciones responsables  
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA y JUAN FERNANDO GRANADOS RODRÍGUEZ (Coord.)
97. Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales  
M<sup>a</sup> ÁNGELES GONZÁLEZ BUSTOS (Coord.)
98. La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económico-financiera de la Ley.  
JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ (Dir.)
99. Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación  
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO (Dir.)
100. La Ley 10/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales  
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
101. Singularidades del poder tributario local y gravamen fiscal sobre las Entidades locales.  
MARÍA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVEZ (Dir.)
102. Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas.  
CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA

# **NUEVOS ENFOQUES EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES**

**VALENTÍN MERINO ESTRADA  
PILAR ORTEGA JIMÉNEZ**



**CEMCi**

GRANADA, 2018

© VALENTÍN MERINO ESTRADA y PILAR ORTEGA JIMÉNEZ.  
© CEMCI Publicaciones  
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada  
Correo electrónico: publicaciones@cemci.org  
Web:<http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-24-7  
Depósito legal: GR-283-2018

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada.

Impreso en España - Printed in Spain.

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	11
INTRODUCCIÓN.....	15
CAPÍTULO I. LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES .....	19
1. NATURALEZA DE LAS ACTIVIDADES PRESTACIONALES .....	21
2. LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL: SERVICIOS PÚBLICOS Y SERVICIOS REGLAMENTADOS.....	30
3. EL SERVICIO PÚBLICO LOCAL: CONCEPTO, CONTENIDO Y ALCANCE .....	35
4. SERVICIOS PÚBLICOS Y FUNCIONES PÚBLICAS DE AUTORIDAD .....	43
CAPÍTULO II. CAMBIOS EN LAS FORMAS DE GESTIÓN.....	47
1. LAS FORMAS DE GESTIÓN .....	49
2. LA ELECCIÓN DE LA FORMA DE GESTIÓN: NUEVOS CRITERIOS Y REQUISITOS FORMALES.....	77
3. NUEVAS EXIGENCIAS A LA INICIATIVA ECONÓMICA LOCAL .....	98
4. LA MEMORIA Y EL PROCEDIMIENTO PARA ELEGIR O CAMBIAR LA FORMA DE GESTIÓN .....	100

**CAPÍTULO III. LA PRESTACIÓN CONJUNTA  
DE SERVICIOS..... 105**

1. CAMBIOS EN LOS SERVICIOS MÍNIMOS DE OBLIGADA  
PRESTACIÓN ..... 107
2. LA PRESTACIÓN CONJUNTA: MANCOMUNIDADES Y  
CONSORCIOS ..... 116
3. LA COORDINACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES  
POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES ..... 139
4. COORDINACIÓN Y/O PRESTACIÓN CONJUNTA TRAS LA  
STC 111/2016, DE 9 DE JUNIO..... 144

**CAPÍTULO IV. EL COSTE EFECTIVO DE LOS  
SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES ..... 151**

1. LA OBLIGACIÓN DE CALCULAR EL COSTE EFECTIVO DE  
LOS SERVICIOS: ANTECEDENTES, CONFIGURACIÓN Y  
ALCANCE. OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA ..... 153
2. DEFINICIÓN DEL MODELO DE CÁLCULO DEL  
COSTE EFECTIVO ..... 164
3. PRINCIPALES DIFICULTADES PARA LA DETERMINACIÓN  
DEL COSTE EFECTIVO. ALGUNAS DUDAS FRECUENTES ..... 175
4. DISTINCIÓN FRENTE A OTROS MODELOS DE CÁLCULO  
DE COSTES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. NECESIDAD  
DE REVISIÓN DEL MODELO ..... 190

**CAPÍTULO V. NUEVOS ENFOQUES EN LA  
FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES ..... 203**

1. INTRODUCCIÓN AL MODELO DE LA LRHL. IMPUESTOS  
Y TASAS. PRINCIPIO DEL BENEFICIO ..... 205
2. LIMITACIONES EN LOS CASOS DE GESTIÓN INDIRECTA.  
RETRIBUCIÓN A TRAVÉS DE TARIFAS. BREVE  
REFERENCIA A LOS INGRESOS POR SUMINISTRO  
DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE..... 216

3. SOSTENIBILIDAD Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS.....	225
4. LIMITACIONES FINANCIERAS PARA LA CREACIÓN DE ENTES INSTRUMENTALES. ....	236
<b>CAPÍTULO VI. LA “REMUNICIPALIZACIÓN” DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.....</b>	<b>245</b>
1. NATURALEZA DE LOS PROCESOS DE “REMUNICIPALIZACIÓN”. CONDICIONES LEGALES Y PROCEDIMENTALES.....	247
2. “REMUNICIPALIZACIÓN” Y EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.....	253
3. CONTROL Y EXTINCIÓN OBLIGATORIA DE ENTIDADES VINCULADAS Y DEPENDIENTES.....	264
4. LIMITACIONES EN RELACIÓN CON LA INCORPORACIÓN DE PERSONAL.....	273
<b>ANEXO: MODELO DE EXPEDIENTE PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y DETERMINACIÓN DE LA FORMA DE GESTIÓN DEL CORRESPONDIENTE SERVICIO.....</b>	<b>293</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>315</b>





## PRESENTACIÓN

Aprobado por parte del Consejo Rector del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación Provincial de Granada, el Plan General del Acción para el año 2018, que recoge todas las actividades previstas para desarrollar a lo largo del año, distribuidas en los tres pilares básicos, Formación, Investigación y Documentación y Publicaciones, ya se han iniciado las actividades previstas para el primer trimestre del año.

Siguiendo con esta línea de actuación, recientemente se ha inaugurado el nuevo formato de la Comunidad de Directivos Públicos Locales, un espacio común para el intercambio de experiencias profesionales y para el debate en temas comunes relevantes, tanto en materia de competencias, funciones, habilidades profesionales como de cualquier otra cuestión que pueda coadyuvar en el exitoso desempeño de puestos de trabajo de especial responsabilidad y alto nivel profesional, como son las de los directivos públicos locales o puestos análogos. El acceso a la Comunidad es gratuito, a través de la página web del CEMCI, siguiendo unas sencillas instrucciones. Desde aquí, animamos a nuestros lectores a que entren y comiencen a utilizar este Servicio.

Por otro lado, en el Programa de Formación están teniendo una gran acogida actividades como la celebración del Máster Virtual

en Dirección Pública Local del CEMCI, así como las actividades formativas relacionadas con las novedades legislativas que se están llevando a cabo, entre otros cursos y talleres programados.

Por lo que respecta al Programa de Publicaciones y Documentación, que ahora nos ocupa, se seguirá manteniendo una estrecha colaboración con el Programa de Formación, para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de máxima actualidad, normativa que afecte de forma directa al ámbito local, con una visión no solo teórica sino también práctica, así como temas relacionados con la gestión pública local, dando así cumplimiento a los objetivos previstos en el Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua (2016-2019): “la potenciación de la actividad formativa con metodología especialmente práctica y en la temática de gestión pública local, con el propósito de conseguir unas administraciones locales modernas, sostenibles, eficaces y eficientes”.

La obra que estamos presentando, *Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales*, hace un magnífico recorrido por la gestión de los servicios públicos locales, abarcando desde su concepto y naturaleza hasta la situación actual, en la que las Entidades Locales, a consecuencia de la crisis financiera que se produjo a partir de 2007, se han visto obligadas a ajustar sus prioridades y mejorar la prestación de sus servicios, mantenido unos niveles de calidad en los mismos.

Sus autores, Valentín Merino Estrada y Pilar Ortega Jiménez, Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, con desempeño de puestos de trabajo de Secretaría General y de Intervención, respectivamente, son amplios conocedores del tema que estamos tratando.

A lo largo de seis capítulos, nos presentan un brillante análisis sobre la evolución y situación actual de la gestión de los servicios públicos locales, abarcando forma integral, analítica y práctica todos los cambios normativos y operativos que se han llevado a cabo en la última década, deteniéndose en los cambios que las Entidades

Locales han tenido que afrontar en las formas de prestación de los servicios, con nuevos criterios y requisitos formales; en la prestación conjunta de servicios a través de Mancomunidades y Consorcios, en la coordinación por parte de las Diputaciones Provinciales; así como la obligación de calcular el coste efectivo de los servicios prestados, junto a los nuevos enfoques en la financiación de estos servicios; para finalizar con la obligada mención a la ‘remunicipalización’ y eficiencia en la gestión de los servicios públicos locales.

Desde el CEMCI, deseamos agradecer a los autores el gran trabajo realizado, así como a todos nuestros lectores, por el interés demostrado en las actividades y publicaciones que lleva a cabo este Centro.

*CEMCI*



## INTRODUCCIÓN

Desde la recuperación de la democracia hasta el año 2007, las Entidades Locales habían contribuido de forma decisiva a la configuración del estado del bienestar en España, con la implantación de servicios a la ciudadanía en cantidad y notable calidad. Con tan solo un 13% del gasto público nacional total, consiguieron transformar pueblos y ciudades, mejorando de forma fácilmente perceptible aspectos importantes de la calidad de vida ciudadana. Demostraron, en términos comparativos, una gran eficiencia. A ello contribuyó el factor proximidad, que otorga a los gobiernos locales la ventaja de una mayor capacidad de representar intereses y responder a las expectativas ciudadanas con políticas adecuadas. También contribuyó una normativa correcta, en términos generales, con una amplia gama de formas de gestión de servicios públicos locales, y una institución casi centenaria, como es la de los Servicios Mínimos de Obligated Prestación que, con fórmulas asociativas y con el apoyo y cooperación de las Diputaciones Provinciales, contribuye a dotar de servicios básicos a los vecinos de los pequeños municipios en condiciones aceptables, a pesar de las dificultades estructurales.

Pero el éxito relativo del municipalismo español y su mayor eficiencia, en comparación con otros niveles de gobierno, no pudieron ocultar algunas debilidades importantes. No todo se había hecho bien. Las carencias del sistema competencial y la falta de financiación adecuada se habían cubierto con ingresos procedentes de convenios y

operaciones urbanísticas, en el contexto de un desarrollo económico muy dependiente del “ladrillo”. También habían tenido mucho peso las transferencias finalistas para la construcción de infraestructuras y servicios. Con ellas se implantaron en municipios pequeños y medianos servicios de carácter cultural, deportivo y asistencial de imposible sostenibilidad, debido a la falta de economía de escala. Las Entidades Locales habían empleado mejor los recursos y, en términos generales, eran y son más eficientes. Pero habían desarrollado una actividad prestacional sin previsiones de sostenibilidad económica, que debía ser sometida a revisión y reconsideración para salvar la contribución local al estado del bienestar.

Con la crisis financiera y del sistema productivo, a partir de 2007 todo estalló. La ciudadanía, duramente golpeada por el paro y los efectos de la crisis, incrementó la demanda de algunas prestaciones. El aumento de la demanda presionaba a unos municipios inmersos en un profundo ajuste presupuestario, por la caída de los ingresos y la imposibilidad de aumentar la presión fiscal. Había que reaccionar, y los gobiernos municipales supieron hacerlo pronto y, en general, acertadamente.

Los gobiernos locales estaban relativamente bien posicionados para hacer frente a la crisis. Y pudieron salir fortalecidos a medio plazo, reorientando a tiempo sus estrategias y prioridades políticas. Tenían a su favor las ventajas antes mencionadas, que derivan de la proximidad, y también las que les otorga su mayor flexibilidad y adaptación a los cambios en la oferta y la demanda. Debido al “tamaño del escenario”, los cambios en las prioridades y en la acción política ofrecen resultados de forma más rápida y perceptible. Pero este posicionamiento de base no hubiera servido de nada sin la adopción de medidas para afrontar los problemas de forma innovadora.

A principios del año 2011, el CEMCI publicó un pequeño libro, con título bien expresivo: *Gestionar mejor, gastar menos: una guía para la sostenibilidad municipal*, de Valentín Merino Estrada y Ricardo Rivero Ortega. En él se analizaban los principios y técnicas

de la innovación, aplicados al desarrollo de Planes de Sostenibilidad Local. En el ámbito de los servicios públicos locales, se hacía hincapié en priorizar las actividades, aplicar principios de necesidad y proporcionalidad, modificar las formas de gestión bajo el prisma de la eficiencia, implicar a los usuarios en el diseño y control de los servicios, aplicar procesos de Calidad Total, etc.

La reacción de las Entidades Locales fue muy rápida. Ajustaron sus prioridades y mejoraron la gestión. Cuando, a finales de 2013, aparece la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, las Entidades Locales han cerrado el ejercicio 2012 con superávit. Único de los tres niveles de gobierno-administración que está en esta situación, y ya son cinco años consecutivos cerrando sus cuentas con un superávit medio superior al 0'45% del PIB. La reforma legal no fue la causa ni el motor del cambio. Fueron las propias Entidades Locales las que se adaptaron y adoptaron las medidas necesarias para mejorar, logrando mantener servicios de calidad con sus cuentas saneadas. Los cambios normativos han consolidado el proceso, aumentando los controles y, en un exceso de reacción –como suele ocurrir–, condicionando excesivamente el desarrollo de la gestión municipal.

Hemos vivido una década de grandes cambios y convulsiones en el ámbito de los servicios públicos locales. Se están consolidando nuevos enfoques en la gestión. Afectan al concepto mismo del servicio público, a sus formas de gestión, a la financiación, a la participación ciudadana, etc. En este libro nos referimos de forma integral, analítica y práctica a todos los cambios normativos y operativos.

En el Capítulo I analizamos los cambios que afectan a la propia noción de servicio público local, a partir de la concepción comunitaria de los servicios de interés general, de la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad, de las últimas tendencias jurisprudenciales.

El Capítulo II se refiere a los cambios en las formas de gestión, con el análisis práctico acerca de cómo aplicar los nuevos criterios de

eficiencia y sostenibilidad a la hora de elegir la forma de gestión que más convenga al interés general. Se tiene en cuenta la novísima Ley de Contratos del Sector Público, que entrará en vigor en marzo de 2018.

El Capítulo III se dedica a la prestación conjunta de servicios: fórmulas asociativas, cooperación y nuevos enfoques para alcanzar niveles eficientes de prestación de los servicios en una planta municipal fragmentada.

El Capítulo IV aborda un asunto de gran interés: el cálculo y la publicación del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales. Una de las novedades más destacadas de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Se analizan los procedimientos de cálculo y los efectos jurídicos, con enfoques y fórmulas prácticas.

El Capítulo V está dedicado a los nuevos enfoques en materia de financiación de los servicios públicos locales, analizando las formas de financiación y los límites impuestos por las reglas de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria.

El Capítulo VI se dedica a un asunto de plena actualidad: la “Remunicipalización de los servicios públicos locales”. De forma objetiva y con parámetros técnicos se analizan los procesos, los condicionantes y los límites. Todo ello con especial atención a la gestión de los recursos humanos.

El texto tiene un enfoque abierto, a partir de la consideración de que nos movemos en un contexto sumamente incierto y cambiante, tanto en lo normativo como en las prácticas de gestión. Confiamos en que resulte de utilidad.

Granada, octubre de 2017.

*Valentín Merino Estrada.  
Pilar Ortega Jiménez.*



CAPÍTULO I  
LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES



## LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

### 1. NATURALEZA DE LAS ACTIVIDADES PRESTACIONALES

#### 1.1. BLOQUES FUNCIONALES DE TAREAS E INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN

La Administración Pública es una organización, es decir “articulación de capacidades y recursos para el logro de un fin”. Como tal organización, tiene principios, elementos estructurales y reglas de funcionamiento que son comunes al conjunto de organizaciones sociales.

Pero también es cierto que se trata de una organización específica, con características distintivas claramente acentuadas. Como organización específica, la Administración Pública se singulariza en atención a la función central que desempeña en la sociedad global.

Renate Mayntz ha descrito con gran claridad el desarrollo de la Administración Pública y la función central que ésta desempeña en la sociedad: *“El desarrollo de la Administración Pública es la expresión de una transformación fundamental en la estructura del sistema social global, es decir de la sociedad, que se conoce como proceso de diferenciación: división progresiva del trabajo y formación de subsistemas funcionalmente especializados (subsistema de producción; de consumo; educativo; religioso; de defensa....)”*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> MAYNTZ, Renate.- *Sociología de la Administración Pública*. Alianza Editorial. Madrid, 1985.

La formación de subsistemas especializados implica un cierto grado de autonomía para éstos, que, sin embargo, va unido a una interdependencia más o menos desarrollada. Se hace necesaria funcionalmente la coordinación, la dirección social con reducción a la unidad, la orientación del conjunto social hacia sus propias metas y objetivos. Ésta es una función que ya no es ni especializada ni periférica, sino central. Esta función se asigna a un núcleo organizativo diferenciado, de carácter central. Es el subsistema político-administrativo.

La Administración Pública aparece así como un complejo orgánico que, bajo la dirección del poder político, desarrolla una función central de coordinación y dirección en la sociedad global.

Para desarrollar esta función central de coordinación y dirección social, la Administración Pública desempeña múltiples tareas, de naturaleza variada y contingente. Si entre la noción abstracta y general de función central, por un lado, y la multiplicidad de tareas concretas por otro, nos situamos en el orden de las teorías de medio alcance, analizaremos los grandes bloques funcionales de tareas que desempeña la Administración Pública:

- La reglamentación de las relaciones entre la sociedad y su entorno.
- La reglamentación de las relaciones entre los miembros del sistema.
- El aseguramiento de la capacidad de acción del sistema político-administrativo, garantizando el abastecimiento de recursos.
- La prestación de abastecimientos y servicios (satisfacción de necesidades colectivas).
- La conducción del desarrollo social hacia determinados objetivos.

Los tres primeros ámbitos o bloques de tareas se consideran consustanciales a la existencia misma del sistema político-administrativo. Si consideramos al Estado nacional, integran las

denominadas “funciones de soberanía”, vinculadas a su propia configuración como tal.

Por el contrario, el cuarto bloque de tareas, actualmente predominante, surge muy tardíamente. Las tareas prestacionales, de contenido positivo, económico o técnico, no se consideran en sí mismas vinculadas a la idea del Estado. El sistema político-administrativo las asume gradualmente, en el curso de su desarrollo, hasta convertirse en masivas, omnipresentes. Hasta el punto de identificarse con la propia acción administrativa.

El sistema político-administrativo asume por primera vez la realización de tareas prestacionales, a raíz de los cambios sociales y políticos operados tras la Revolución Francesa y con el desarrollo de la revolución industrial. Tras la Revolución francesa, el poder público nacional se vio obligado a atender funciones asistenciales, que en el antiguo régimen eran realizadas por la Iglesia y las familias nobles (escuelas, hospicios, hospitales...). Las consecuencias de la revolución industrial en las ciudades, con el consiguiente aumento de la población en barrios obreros improvisados, obliga a intervenir al sistema en la realización de prestaciones urbanísticas, de viviendas sociales, higiénicas y de salubridad..., antes apenas conocidas. El desarrollo de la industria requiere la intervención del Estado en la realización de grandes infraestructuras del transporte y la energía. Esta intervención se realiza a contracorriente de las doctrinas imperantes del liberalismo, pero se realiza y, poco a poco, se afirma limitadamente. Tras la crisis del 29 y, sobre todo, ante la necesidad de reconstruir las ciudades y el tejido social tras la II Guerra Mundial, las actividades prestacionales comienzan una carrera intensa, absolutamente expansiva, apoyada en las teorías del estado del bienestar.

En cuanto al bloque quinto de tareas, hasta hace pocos años era una tendencia emergente. Hoy está consolidado. Desde finales del siglo XX, las Administraciones Públicas ampliaron su campo de actuación en la dirección de lo que Mayntz denominó “conducción del desarrollo social hacia objetivos determinados”. La creciente inte-

racción Estado-Sociedad civil y la interdependencia entre lo social y lo político-administrativo, acentuada por el reto de la competitividad, han llevado a replantearse profundamente las relaciones entre los ámbitos público y privado. En el denominado Estado Relacional, el poder público aparece como un agente social más, si bien con una dimensión específica propia y ocupando una posición privilegiada para poder ejercer lo que Kliksberg llama la “dinamización de la sociedad civil”. Desde esta perspectiva, la Administración Pública no se relaciona con el ciudadano ni con los agentes sociales desde una posición de supremacía ni desde la óptica empresa-cliente, sino como un agente dinamizador, capaz de liderar la marcha de la sociedad en su conjunto hacia el logro de objetivos determinados. Esta función es importantísima, pero desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, las tareas prestacionales siguen siendo preferentes, aunque su crecimiento se haya moderado en los últimos años.

A lo largo de la última mitad del siglo XX, las sociedades occidentales transitaron desde una Administración Pública fundamentalmente ordenancista a otra prioritariamente dedicada a la prestación masiva de servicios a los ciudadanos. En consecuencia, la relación Administración-Ciudadano también ha sufrido notables cambios. El ciudadano usuario o receptor de servicios pasa a percibirse a sí mismo como “cliente” y exige que la Administración actúe en consecuencia.

La Administración Pública debe satisfacer con eficacia y rapidez las demandas y expectativas de los ciudadanos, resolver sus “problemas” y hacerlo con unos costes razonables, pues el “cliente” es consciente de que paga. El carácter instrumental, servicial, de la Administración es asumido por la sociedad más o menos explícitamente. La Administración Pública es un ente instrumental, con clara orientación finalista. No tiene sentido en sí misma y sólo se legitima en la medida en que resuelve adecuadamente su función de servicio a la sociedad.

Desde este punto de vista, la función central se identifica con el término servicio:

*“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”* (Artículo 103 de la Constitución Española).

Existe la tendencia de entender como servicio todo cuanto hace la Administración. Sin embargo, la justicia, la diplomacia, la policía, el fisco, aunque sirven al ciudadano, a la sociedad, no son servicios públicos. En esas tareas, la Administración Pública ejercita funciones relevantes, de ámbitos distintos por su naturaleza al prestacional.

El tránsito de una Administración “reglamentista” a otra fundamentalmente “prestacional” ha puesto de manifiesto el carácter profundamente “servicial” que ha de tener el sistema político-administrativo. Pero al mismo tiempo nos ha deparado confusiones importantes acerca de la naturaleza de las funciones.

La Administración Pública está siempre “al servicio”, pero no sólo presta servicios. Realiza otras funciones esenciales que no han desaparecido ni se han visto reducidas.

En el desempeño de todas las funciones, la Administración Pública “está al servicio de los ciudadanos”, pero la relación no es la misma. No lo son las implicaciones directivas, los principios, ni los instrumentos respectivos.

Los planteamientos simples y reduccionistas pueden hacer olvidar la compleja dimensión de la función central, desnaturalizando el sentido de la Administración Pública, que nunca ha dejado ni dejará de ser poder.

La visión de la Administración Pública como una simple maquinaria de servicios afecta de manera más intensa a los Gobiernos Locales. A veces puede dar la impresión de que éstos sólo participan en la función central en el bloque cuarto. Y también puede parecer

que la satisfacción de un interés general o de grupo compatible se tiene que lograr siempre o casi siempre desarrollando una actividad prestacional. Evidentemente no es así.

La actividad prestacional de la Administración consiste en producir bienes y servicios para ponerlos a disposición del público. Es una actividad en positivo, de carácter económico o técnico, que se desarrolla para resolver un problema social, una necesidad colectiva relevante. Pero la satisfacción de esa necesidad puede quizá lograrse con otro tipo de instrumento de intervención. Y si se puede, se debe, aplicando el principio de proporcionalidad.

En cada uno de los grandes bloques de tareas, podemos distinguir dos categorías de la actividad:

- La fijación de objetivos, la planificación y la elaboración de normas, que son actividades “directivas”.
- El desarrollo de planes, la ejecución y la imposición efectiva de normas, que son actividades “ejecutivas”.

La primera categoría correspondería a la “dirección política”, al poder político, legitimado por su vinculación a la soberanía popular. La segunda, al aparato administrativo, por aquél dirigido.

*“El Gobierno dirige.... La Administración civil y militar... ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria....”* (Artículo 97 de la Constitución Española).

Por otra parte, el desarrollo de las tareas requiere la intervención de la Administración en el entorno social, mediante la utilización de diversos instrumentos. Los instrumentos de la acción administrativa suelen clasificarse a efectos analíticos en cinco categorías:

- a) Normas de mandato y/o de prohibición, cuyo cumplimiento habrá de controlarse, sancionando en su caso las transgresiones.



- b) Autorizaciones, a las que se sujetan determinadas actividades privadas, para garantizar su compatibilidad con el interés general.
- c) Transferencias financieras, a quienes posean derechos al respecto.
- d) Estímulos positivos y negativos, fundamentalmente de índole económica, para promover actividades privadas consideradas de especial interés para la sociedad.
- e) Puesta a disposición de bienes (productos o servicios) para consumo de individuos o grupos.

La correlación entre la naturaleza de las tareas y los instrumentos de intervención es relativa y limitada. La consecución de objetivos y el desempeño de una tarea pueden lograrse con distintos instrumentos de intervención y/o con una combinación de los mismos. La satisfacción de necesidades colectivas mediante la prestación de abastecimientos y servicios puede ser garantizada por la Administración Pública mediante una intervención de carácter normativo y también de producción de bienes, sin descartar el fomento.

La identificación de las tareas administrativas con el servicio en detrimento de las genuinas funciones reguladoras o reglamentistas ha tenido como consecuencia, entre otras, el abandono y postergación del servicio público objetivo, en manos de particulares y reglamentado por el poder. Esto ha sido especialmente significativo en los municipios, donde apenas existen los servicios regulados, despectivamente llamados “impropios”. Una de las consecuencias de la excesiva tendencia a la publicación ha sido la expansión de plantillas y presupuestos.

## 1.2. LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD

Fueron los primeros que recogía la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en su artículo 4: necesidad; proporcionalidad; seguridad jurídica; transparencia; accesibilidad; simplicidad y eficacia. Están, prima facie, referidos a la buena regulación. Pero