

■ **LA REFORMA DE 2013 DEL RÉGIMEN LOCAL ESPAÑOL** de Santamaría Pastor, Juan Alfonso (Coordinador), Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, 485 págs

M^a Reyes Pérez Alberdi

Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

La Ley de reforma local de 2013 incide sobre el aspecto funcional de las Entidades Locales. Un aspecto que, pese a las numerosas modificaciones sufridas por la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local (LRBRL) en sus casi treinta años de vigencia, apenas había recibido la atención del legislador que, hasta el momento, se había centrado —especialmente en las modificaciones de 1999 y 2003— en el nivel político de las entidades locales en un proceso continuo de parlamentatización del Gobierno local. Sin embargo, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) pone el acento en el objetivo de asegurar una disminución del gasto público local para conseguir la racionalidad presupuestaria y financiera de los entes locales. Y esto se realiza mediante la adopción de un texto legal en el que se afectan múltiples aspectos del régimen básico de las Entidades locales que responden a cuatro líneas esenciales: 1) clarificar y simplificar las competencias municipales para evitar duplicidades con otras Administraciones, 2) racionalizar la estructura de la Administración local, 3) garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso de los entes locales y 4) favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

A estas líneas esenciales responde la propia estructura de la obra reseñada con la que, como se señala en la Presentación, se pretende ofrecer una primera aproximación al texto de la Ley limitada a sus contenidos fundamentales, intentando conjugar la visión teórica y la de la realidad cotidiana de las entidades locales mediante la participación de profesores universitarios y funcionarios locales de alto nivel. Se trata de un trabajo con contribuciones de desigual valor pero que convergen en una visión crítica de las modificaciones introducidas, denun-

ciándose por la mayoría de los autores una visión excesivamente centralizadora en detrimento de las Comunidades Autónomas y una disminución de la autonomía local como resultado de la implementación de las medidas legislativas.

La obra se compone de diez contribuciones y un Anexo en el que se recoge el texto de la Ley 57/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Los cinco primeros trabajos (*Manuel Arenilla Sáez*¹, *Xavier Forcadell i Esteller*², *Francisco Velasco Caballero*³, *Juan Alfonso Santamaría Pastor*⁴, y *Fernando Fernández-Figueroa Guerrero*⁵ se ocupan del primero de los objetivos de la ley: el nuevo modelo competencial municipal, caracterizado por establecer una prelación entre las competencias propias y las delegadas por leyes estatales o autonómicas, de manera que sólo podrán ejercerse estas últimas cuando estén garantizadas con criterios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria las competencias propias. Además, la ley aligera las competencias de los municipios especialmente en materia de servicios sociales, salud y educación, remitiendo a una futura ley de financiación autonómica y local (pendiente aún de aprobación un año después de la reforma) la determinación del alcance de la asunción de la titularidad de esas competencias que actualmente ejercen las entidades municipales y suprime la competencia complementaria general a favor de los municipios (del derogado artículo 28 LRBRL). No obstante lo cual, las entidades locales podrán ejercer excepcionalmente las competencias conocidas

¹ “El nuevo sistema de competencias locales”.

² “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”.

³ “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”.

⁴ “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”.

⁵ “Las diputaciones provinciales y los Gobiernos locales intermedios en la reforma local”.

como “impropias” (es decir, aquellas que no son propias ni delegadas) siempre que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal y que no se incurra en supuesto de duplicidad de un mismo servicio con otra Administración pública, para lo cual se exige la evacuación de los informes preceptivos de la Administración competente por la materia y de la que tenga asignada la tutela sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Por otro lado, se amplían, con notable imprecisión, las competencias de las provincias o entidades locales equivalentes.

Merece destacarse el trabajo del profesor Francisco Caballero Velasco en el que se estudian con rigor todos los problemas competenciales que se abren con motivo de la entrada en vigor de la LRSAL y sus dificultades aplicativas. Se defiende aquí (en contra de lo establecido en los dictámenes del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013 y de 22 de mayo de 2014) que las competencias municipales propias son aquellas atribuidas expresamente por el legislador sectorial estatal y autonómico, según el sistema interno de distribución de competencias. En coherencia con lo establecido por la jurisprudencia constitucional en la STC 214/1989, Fj. 4^º, el listado de competencias propias establecido en el artículo 25.2 LRBRL debe ser entendido según el autor como “una garantía básica municipal frente a las leyes autonómicas”, asegurando un mínimo funcional de los municipios en los asuntos de interés local, pero en forma alguna “es —ni puede ser— un límite a las competencias municipales ni incluye un juicio de desvalor —o de subsidiariedad— sobre otras competencias no incluidas en el listado del 25.2 LRBRL pero que una concreta Comunidad Autónoma incluye en el acervo competencial municipal. Tesis que, no sin resistencias iniciales, se ha terminado por imponer en el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, como bien señala Jiménez Asensio en un reciente trabajo⁶.

⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL “Competencias municipales ‘disponibles’: régimen jurídico y algunos problemas pendientes”, *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, 15 de diciembre de 2014.

Muy crítico con este régimen de distribución competencial es *Juan Alfonso Santamaría Pastor*, para quien la reforma de 2013 mantiene en lo sustancial el sistema de asignación de competencias anterior y persevera en sus defectos, resultando “la suma misma de la indefinición” y dificultando en extremo la planificación económico-financiera de los municipios. En opinión del autor, “un sistema racional debería partir (...) de una lista cerrada de competencias municipales (de competencias analíticamente descritas, no de materias genéricas), construida sobre la base de las funciones que, además de ser de ámbito estrictamente local, pudieran ser adecuadamente financiadas con los recursos que la normativa de Haciendas locales pone en manos de los ayuntamientos”. Para lo cual, dicha lista no debería limitarse a la actual definición excesivamente genérica de materias (artículo 25.2 LRBRL) ni al inventario de los servicios municipales (artículo 26 LRBRL), sino que debiera recoger, también de modo analítico, el resto de las competencias que la legislación sectorial atribuye a los municipios para que, de este modo, los municipios “sepan en cada momento qué es, concretamente, lo que deben hacer y lo que no pueden hacer”. Si a ello se añade que con el modelo en vigor, se sigue permitiendo el ejercicio de competencias impropias, los Ayuntamientos “sin duda con la mejor buena fe, se ven obligados a asumir por razones electorales, aquellas tareas que la norma sectorial no atribuya a otras Administraciones, ni siquiera a los municipios”, lo cual constituye una de las causas de mayor endeudamiento de los municipios.

Las contribuciones de *Carmen Lucas Lucas*⁷, *Fernando García Rubio*⁸ y *Gabriel Hurtado López*⁹ se ocupan de la racionalización de la estructura local, que ha quedado limitada (tras los dictámenes del Consejo de Estado) en esencia a la adopción en la

⁷ “El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales”.

⁸ “La provincia como entidad local. Un análisis tras la ley de racionalización”.

⁹ “El rediseño y redimensionamiento del sector público local”.

LRSAL de una serie de medidas concretas para fomentar la fusión de municipios y al reforzamiento de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes mediante la atribución de competencias para la coordinación de servicios municipales y la prestación de servicios de carácter supramunicipal, sin que se haya procedido a modificar el sistema de elección de estas entidades locales para imprimirles una mayor legitimación democrática por medio del sufragio directo por parte de los ciudadanos. A este déficit democrático anudado al incremento funcional de las diputaciones provinciales, se añade una deficiente técnica legislativa. Así, el profesor Fernando García Rubio advierte que la asunción de funciones de coordinación de servicios municipales, plantea importantes problemas aplicativos que no se encuentran resueltos en el texto legal: desde la anuencia del municipio para garantizar la autonomía local (exigencia impuesta por el Consejo de Estado), pasando por la determinación por parte del Ministerio de Administraciones públicas previo informe de la Comunidad Autónoma de la forma concreta de gestión (que puede ser distinta de la propuesta por la propia diputación provincial) hasta el desplazamiento del cobro de las tasa por estos servicios municipales asumidos por la diputación provincial van a requerir de una imprescindible concreción técnica de los mecanismos reglamentarios y, en su caso, de la legislación de las Comunidades Autónomas.

El último de los objetivos declarados de la LRSAL es el de favorecer la iniciativa económica privada mediante la (aparente) supresión del régimen de intervención de los Ayuntamientos en las actividades de los particulares. La adopción de este tipo de medidas obedece a una obligación del Derecho Comunitario europeo, impuesta por la *Directiva de Servicios* (2006/123 del Parlamento Europeo y del Consejo), de terminar con casi todo el sistema de licencias y autorizaciones municipales presente en la legislación estatal de muchos Estados europeos. Y decimos aparente porque, aunque la regla general

establecida en la LRSAL es la supresión de cualquier control preventivo sobre el ejercicio de actividades privadas y sobre las instalaciones e infraestructuras en las que se realizan, sin embargo, también con base en la propia normativa europea, se han admitido supuestos excepcionales a la misma cuando se justifiquen “por razones imperiosas de interés general”, estudiados detalladamente en el trabajo de la profesora *Alba Nogueira López*¹⁰. A juicio de la autora, la nueva regulación olvida la necesaria construcción de un control a posteriori mediante una actividad administrativa comprobatoria por medio de inspecciones.

El libro se cierra con una última contribución de *Eduardo Paricio Rallo*¹¹, donde se realizan una serie de propuestas de futuro para reformar dos ámbitos tradicionales del ordenamiento local como son, de un lado, las potestades de reglamentación y sanción y, de otro, la responsabilidad patrimonial. Un trabajo que no encaja dentro de las medidas introducidas por la LRSAL. No obstante lo cual, debe valorarse de manera muy positiva la obra que comentamos que creemos un libro imprescindible para diagnosticar y ofrecer respuesta a los numerosos problemas aplicativos prácticos que se han podido crear o se vislumbran en el futuro a raíz de la entrada en vigor de la LRSAL.

¹⁰ “El régimen de intervención local en las actividades privadas”.

¹¹ “Propuestas para el reajuste de algunas instituciones jurídico-legales”.