

## LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (LRSAL)

D. Jose Manuel Núñez Jiménez

Letrado del Excmo. Ayuntamiento de Ávila.

Fecha de la ponencia: 16 de abril de 2015

### I. LA APROBACIÓN DE ESTA LEY ES EL RESULTADO DE UN PROCESO ANTERIOR DE BÚSQUEDA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

A continuación, de manera resumida, se abordará el desglose de los hitos fundamentales que provocaron el surgimiento de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

A) Modificación del artículo 1351 de la Constitución.

---

<sup>1</sup> 1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En el contexto de una profunda y prolongada crisis económica, es donde quedaron reflejados de forma más evidente, las repercusiones de la globalización económica y financiera. La pretendida estabilidad presupuestaria adquirió un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, que se mantiene en nuestros días.

En el marco de la Unión Europea, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la zona euro surgió para prevenir la existencia de déficits presupuestarios excesivos, reforzando la estabilidad económica de dicha zona. En consonancia con este panorama, la reforma del artículo 135 de la Constitución se hacía necesaria, por cuanto su contenido antes de la reforma se refería exclusivamente a la deuda pública, sin mayores exigencias.

Esta reforma, de un único precepto, persiguió garantizar dicho principio de estabilidad presupuestaria, exigido y vinculando sus recomendaciones, a todas las Administraciones Públicas, reforzando el compromiso de España con la Unión Europea y garantizando la sostenibilidad económica y social del sistema económico en su conjunto.

---

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

El 26 de agosto de 2011 los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso presentaron conjuntamente una Proposición de Reforma del artículo 135, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia y su aprobación en lectura única. La Presidencia de la Cámara, en uso de la delegación conferida por la Mesa en su reunión de 22 de abril de 2008, adoptó el acuerdo de admitir a trámite la Proposición y someterla a la deliberación del Pleno a efectos de su toma en consideración y, previa audiencia de la Junta de Portavoces, proponer al Pleno su tramitación por el procedimiento de lectura única (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-1, de 26 de agosto de 2011).

Prosiguiendo el trámite parlamentario, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 167.3 de la Constitución, a partir de la fecha de aprobación de la Proposición de Reforma, se abrió plazo para que, bien una décima parte de los miembros del Congreso, bien una décima parte de los miembros del Senado, solicitaran que la reforma aprobada fuera sometida a referéndum para su ratificación. (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-5 y BOCG. Senado, núm. 108, ambos de 8 de septiembre). Transcurrido el plazo sin que se hubiera solicitado por un número suficiente de diputados o senadores someterla a referendun, se publicó el texto definitivo de la Reforma del artículo 135 de la Constitución española en el BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-7, de 28 de septiembre de 2011.

El Boletín Oficial del Estado publicó el texto el día 27 de septiembre (BOE núm. 233).

Reflejado todo el proceso del que trae causa la Ley comentada, hay que señalar que la reforma del artículo 135 de la Constitución, supuso una modificación quirúrgica, por la dimensión llevada a cabo, de este precepto, relativo a las materias de Economía y Hacienda. Anteriormente sólo contenía dos apartados<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> 1. El Gobierno habrá de estar autorizado por Ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.

2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

Efectuada la reforma, el artículo 135 se compone de seis apartados, lo que da una idea de la profundidad y relevancia de la reforma llevada a cabo. Sólo el apartado 3 de la actual redacción conserva la regulación de la deuda pública, refundiendo eso sí, la redacción de los anteriores dos apartados e introduciendo algunos cambios. Los restantes cinco apartados son de nueva redacción y pivotan sobre el aseguramiento y el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por parte, PRINCIPALMENTE, del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El motivo de la reforma ha sido cumplir con los compromisos asumidos por España al integrarse en la Unión Económica y Monetaria Europea, un marco en el cual la estabilidad presupuestaria adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación financiera y presupuestaria de las Administraciones Públicas.

Se concibe así la estabilidad presupuestaria como esencial para el mantenimiento y desarrollo del Estado Social que se proclama en el artículo 1.1 de la Constitución, otorgando a la estabilidad presupuestaria el máximo nivel normativo posible dentro de nuestro ordenamiento jurídico. En definitiva, la reforma constitucional consagra una nueva atribución de competencias derivadas de la Constitución, necesaria para proseguir la construcción de la Unión Europea.

B) Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

Si bien la modificación y reforma del artículo 135 de la Constitución supusieron el espaldarazo definitivo para la introducción del principio de estabilidad como eje central sobre el que gire toda la política presupuestaria, existieron experiencias normativas anteriores, en nuestro ordenamiento jurídico. Así, en 2001 se aprobó dos leyes, la Ley 18/2001, de 12 de noviembre, de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior.

Ambas normas encuentran su fundamento político y jurídico en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo de Amsterdam en junio de

1997. La idea central de dicho acuerdo supone la limitación del uso del déficit público como instrumento de política económica y su contención a unos límites comunes a todas las economías de los países integrantes de la Unión Económica y Monetaria. Ahora bien, fue a partir de 2008, cuando la preocupación por el equilibrio de las cuentas públicas se pone de plena actualidad ante la grave crisis económica que se inicia en ese momento, lo cual motivó reformas de las exigencias de estabilidad presupuestaria.

Tanto la Ley 18/2001 como la Ley Orgánica 5/2001, fueron sustancialmente modificadas en 2006 por la Ley Orgánica 3/2006, y por la Ley 15/2006, lo cual se tradujo en la necesidad de un nuevo Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. No obstante, y a raíz de la aprobación de la reforma del artículo 135 de la Constitución, su correlato normativo fue la Ley Orgánica 2/2012, de 27 De Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera .A su vez, dicha Ley Orgánica 2/2012, ha sido modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La necesidad de mantener bajo control los abultados déficits públicos de las Administraciones españolas, objetivo principal de la reforma que ahora se comenta, se ha plasmado en la Constitución debido a la grave situación de crisis económica actual y a la pertenencia de España a la moneda única.

Este marco normativo nuevo, definido en la reforma del artículo 135 atribuye un importante ámbito de actuación para regular la materia a la ley orgánica, difiriendo gran parte de la regulación de desarrollo, a diferencia de lo que han hecho otras reformas constitucionales como la llevada a cabo en Alemania. Esta previsión constitucional se llevó a efecto mediante la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la cual deroga la Ley Orgánica 2/2001, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y al Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

Esta ley, de capital importancia para articular con detalle el principio de estabilidad presupuestaria, introdujo una serie de principios que conviven con aquél:

- sostenibilidad financiera
- eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos
- responsabilidad y lealtad institucional.

C) Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (informe CORA)

Es una realidad que España necesita una Administración Pública austera y eficiente que sea un valor competitivo para nuestro país. Además de la necesidad de abordar el estudio integral de la reforma administrativa, como eje de la sostenibilidad financiera de las cuentas públicas, era necesario dar cumplimiento a dos mandatos:

- La Conferencia de Presidentes de las CC.AA. acordó la creación de un Grupo de Trabajo, en el seno de la Conferencia Sectorial correspondiente, que elaborase un programa de racionalización administrativa, a fin de eliminar trabas burocráticas, simplificar normativa y procedimientos y evitar duplicidades.

- En el Programa para la Aplicación del Fondo de Liquidez para las CC.AA. se previó la creación, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de un grupo de trabajo para acordar un código de buenas prácticas para racionalizar el gasto e incrementar el ahorro.

Se hacía necesario, por tanto, llevar a cabo un estudio integral, que además, dotase a ambos grupos de trabajo de propuestas concretas. Para ello se creó, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros del 26 de octubre de 2012, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

La CORA se ha adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Ha

ejercido su presidencia el subsecretario de la Presidencia, correspondiendo la vicepresidencia a la Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas, mientras que la Secretaría ha sido desempeñada por el Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

El surgimiento de esta Comisión, se produjo por la existencia de una conciencia generalizada, recurrentemente alentada por los sectores económicos, y patrocinada por los partidos políticos, de que la Administración debe adaptarse a las demandas de la sociedad del siglo XXI, porque es ineficiente. En los últimos treinta años la mayoría de los países de la OCDE han puesto en marcha medidas de reforma de la Administración Pública, algunas de ellas enmarcadas en planes globales, mientras que otras se han concentrado en aspectos concretos.

En general, todas ellas tienen su origen en la necesidad de contener el crecimiento del gasto en el seno de un proceso de consolidación fiscal, pero son cada vez más los casos en los que las reformas persiguen una verdadera transformación de la Administración, mejorando su eficacia, su calidad y eficiencia, para adaptarse mejor a las necesidades de los ciudadanos.

Si bien no puede ser contradicho que la gestión de lo público es importante, dicha gestión debe armonizarse desde criterios de legalidad, con fórmulas que optimicen los procesos, simplificando trámites, y reduciendo costes de los que se puede prescindir, sin menoscabar la calidad de los servicios públicos<sup>3</sup>.

Más allá de su importancia cuantitativa, la Administración condiciona el crecimiento económico al constituir un marco estable que permite el desarrollo del sector privado, de la siguiente forma:

---

<sup>3</sup> INFORME CORA: “La Administración equivale, en términos de gasto público en la Unión Europea, a la mitad de la economía. Si una de las variables estratégicas para el desarrollo económico es el aumento de la competitividad, una organización que equivale a cerca del 50% del PIB debe ser competitiva.”

- definiendo el entorno regulatorio que facilita los negocios, otorga seguridad jurídica, asegura la competencia en los mercados y protege la propiedad intelectual e industrial.
- generando confianza en los mercados y contribuyendo a mejorar el acceso al capital, tanto al sector público como al privado, consiguiendo unas cuentas públicas sostenibles

Por ello, la importancia suprema del papel de la Administración en una sociedad moderna, es evidente. El estado del bienestar, como uno de los pilares del sistema social de las economías europeas, exige prestar servicios públicos demandados por los ciudadanos, con la máxima eficiencia y calidad. No hay nada más antisocial que la ineficiencia en la Administración, ya que los bienes y servicios públicos se sufragan con los impuestos de todos los contribuyentes.

La reforma de la Administración parte, la implantación generalizada de métodos de evaluación de la actividad de las AA.PP. enlazando con alguna de las previsiones recogidas en el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ya que esta norma no sólo plantea la fijación de objetivos concretos, actividades y tiempos previstos para su consecución, sino que también establece que el grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración.

La urgencia fiscal no debería determinar el camino de la reforma iniciada, pero el desequilibrio en las cuentas públicas constituye una “bomba de relojería” que refleja su necesidad. Sin la existencia de esa urgencia por contener el gasto, difícilmente se hubieran llevado a cabo los necesarios ajustes en diferentes programas públicos.

El apoyo público fue posible porque, al igual que ocurre hoy en España, existe plena consciencia de la necesidad de adaptar el tamaño de la Administración y mejorar su funcionamiento, siendo ésta una de las reformas más necesarias a juicio de la población, tal y como ponen de manifiesto las encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas.

---

Esta Comisión, entre otras propuestas, plantea la necesidad de:

- implantación de un sistema de medición de la productividad y eficiencia administrativas
  1. Corrigiendo la demora con la que se resuelven los expedientes en las unidades tramitadoras.
  2. Evitando la existencia de capacidades de trabajo no utilizadas en las unidades, en las que comparativamente puede determinarse esta capacidad.
  3. Presentando los objetivos de los centros, comparativamente con los recursos puestos a su disposición.
  
- simplificación administrativa

## II. EL CONTEXTO EN EL QUE SURGIÓ LA LRSAL

### A) La coyuntura económica: “economía de guerra”

La situación económica que atravesaba nuestro país a finales de 2012, constituía un factor que enmarcaba la reforma del régimen local por parte del Gobierno de la Nación, en un marco más amplio de reducción del déficit público de acuerdo con las exigencias europeas, tal como hemos referido anteriormente<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En el Programa Nacional de Reformas de España para 2013 se señalaba que entre las medidas que se iban a poner en marcha para fomentar el crecimiento y la competitividad actual y futura de la economía española se encontraba el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que sería remitido a las Cortes Generales en el mes de julio, lo que supondrá un ahorro estimado de 8.000 millones de euros entre los años 2014 a 2015. Se señalaba textualmente: *“En un momento como el actual en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal es de máxima prioridad, resulta imprescindible que la Administración local también contribuya a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera.*

Se exigían 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, adaptando algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorando su control económico-financiero.

Por todo lo expuesto, transcurridos casi treinta años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y con más de una veintena de modificaciones de su texto original, esta ley, sometió a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local.

Con este propósito se planteó esta reforma, que buscaba clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia” , racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Conviene señalar que siendo aquéllos los pilares básicos de la Ley 27/2013, es la “obsesión de estabilidad presupuestaria” la que preside la reforma llevada a cabo. Si la política presupuestaria de todos los poderes públicos, deberá adecuarse a los principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dictada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución, la de las Entidades Locales, no puede ser menos. El excesivo endeudamiento del Sector Público “exigía” reformas: en el ámbito local se desplomaron los ingresos procedentes del sector de la construcción y urbanístico-inmobiliario, cuyos efectos desequilibrantes en los presupuestos municipales son por todos conocidos, pues de alguna forma se habían estructuralizado como financiación ordinaria, cuando la realidad económica y bancaria han dejado patente su carácter coyuntural o pasajero. El verdadero

---

problema que hay que abordar en el panorama local, es el de su financiación, de no ser así, nunca se llevará a cabo la ya olvidada “segunda descentralización”.

De todas formas, y permitiéndome un comentario sobre el desprestigio que la ley ha supuesto para las entidades locales, cuando se habla de “racionalización y sostenibilidad” es porque se quiere corregir una situación de “irracionalidad e insostenibilidad” de los municipios españoles fundamentalmente. Se culpabiliza a unas entidades necesarias para el desarrollo de las políticas públicas que despliegan los servicios y dotaciones que requieren los ciudadanos, sin diagnosticar adecuadamente dónde se encuentra el problema de la deuda local, mostrando a unos gobernantes exentos de responsabilidad alguna.

Uno de los motivos que posibilitaron la reforma fue un Informe del Instituto de Estudios Fiscales<sup>5</sup> como fuente para afirmar rotundamente que en los municipios de menos de cinco mil habitantes, el coste de los servicios mínimos por habitante triplicaba al de los municipios de más de cien mil habitantes. Tremenda afirmación, si no fuese porque se sustenta en el aire. Dicho informe no tiene firma, no fue divulgado, consistiendo en un estudio somero del gasto, sobre la base de la liquidación del ejercicio 2010, lo que para sus autores constituyó base suficiente para la reforma.

El profesor Francisco Velasco Caballero<sup>6</sup>, Catedrático de derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, señaló que si el informe del IEF es la justificación empírica de la reforma legislativa, ésta es arbitraria en los términos señalados en el artículo 9.3 de la constitución. La STC 181/2000 ya se pronunció en ese sentido sobre una ley que carecía de justificación, lo que provoca que una reforma competencial, sobre una base empírica inexistente y errónea, sea manifiestamente arbitraria.

Lo que es un hecho irrefutable es que las entidades locales no son las responsables (ni únicas ni principales) de los desajustes económicos del conjunto

---

<sup>5</sup> “Informe sobre el ahorro potencial por establecimiento de un coste estándar en la prestación de servicios en el ámbito local” (no consta la fecha ni el método de su elaboración).

<sup>6</sup> Director del Instituto de Derecho Local .

Catedrático de Derecho administrativo Universidad Autónoma de Madrid

de España. Basta para comprobarlo los propios datos que se aportan en los Presupuestos generales del Estado para 2014 presentados por el Gobierno al Congreso, en cuyo “Libro Amarillo”, en el apartado “Un esfuerzo sostenido para la recuperación”, que acompañaba a la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 2014, se señaló que la evolución del déficit de las entidades locales para el período 2012-2016 estaría en cifras del 0%, con un equilibrio presupuestario del que carecen los escalones territoriales superiores.

#### B) El contexto social y político: crisis de las instituciones

La situación económica de las administraciones públicas junto con su incapacidad para afrontar las exigencias impuestas por “Europa”, contribuyeron a desdibujar la operatividad de las instituciones, no solo por su relevancia en la toma de decisiones sino por el elevado coste de mantenimiento de unas estructuras que cada vez son percibidas con mayor lejanía por amplios sectores sociales, hasta el punto de estar cuestionadas muchas de ellas en su propia naturaleza. El ciudadano, de una forma creciente, manifiesta su desconfianza hacia la credibilidad de las administraciones y “administradores” públicos.

En el caso de las entidades locales, esta antipatía al ser las instituciones más próximas al ciudadano, se convierte en virulenta.

Si a lo anterior añadimos la patente crisis del actual sistema político representativo sobre la base de los tradicionales partidos políticos, así como la relevancia mediática que impacta en la ciudadanía a través de los medios de comunicación, de numerosos casos de corrupción en la gerencia y dirección de las responsabilidades públicas, el resultado es un contexto de descontento y desencanto social que debe ser repuesto por la realidad de una nueva forma de gestionar lo público, que requiere ajustes, pero que excede con mucho de una meras reformas de limitado alcance en las administraciones locales, que, en todo caso, deben pivotar sobre criterios de eficacia, eficiencia, racionalidad, sostenibilidad y transparencia.

El consenso y el acercamiento de posturas de los representantes y gestores públicos, deben suceder a las tensiones y la crispación política, aunque de momento sólo sea un desiderátum.

---

### **III. OBJETIVOS DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY 27/2013**

A lo largo de los últimos años se ha venido desarrollando el proceso de gestación de la reforma de la legislación local que obedece al Plan Nacional de Reformas aprobado por el Gobierno. Se han ido sucediendo diversos intentos de abordar la reforma de la legislación básica de régimen local, el último de los cuales fue el Anteproyecto de Ley básica de gobierno y administración local.

Como se ha señalado anteriormente, la necesidad de la reforma se encuadra en la reforma del artículo 135 de la Constitución española que en su nueva redacción recoge el principio de estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional, se exigen 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, y por tanto se precisa adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local, así como mejorar su control económico-financiero.

Los objetivos básicos de la reforma son:

- clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio 'una Administración una competencia
- racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera
- garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso
- favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Es evidente que los objetivos citados entroncan con la crisis financiera actual, por lo que es cierto que la reforma obedece en una gran parte a las exigencias coyunturales, de modo que no aborda una reforma general –una nueva ley de

Administración local—, sino una serie de medidas parciales que permitan satisfacer dichas necesidades.

Así, se trata de definir con más precisión las COMPETENCIAS que deben ser ejercidas por la Administración local, sobre la base de que las entidades locales “no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada”, de manera que solo podrán ejercer competencias impropias cuando no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias, no haya duplicidades con las competencias autonómicas y se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias o actividades económicas.

Por su parte, el objetivo de RACIONALIZAR LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA de la Administración local se refleja en las medidas incluidas para fortalecer a las diputaciones provinciales, que asumirán parte de las competencias hasta ahora prestadas por los municipios con el objetivo de lograr economías de escala con unos servicios comunes centralizados y reducir estructuras administrativas que no sean eficientes o sostenibles”.

Asimismo, “se incluye una revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local, una racionalización de sus órganos de gobierno y una ordenación responsable de las retribuciones del personal al servicio de las corporaciones locales”. En otro orden de cosas, se refuerza el papel de la función interventora en las entidades locales “y se hace posible la aplicación generalizada de técnicas, como la auditoría en sus diversas vertientes, a las entidades locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público”.

En la línea de garantizar la profesionalidad y la eficacia de las funciones de control interno, la Ley también regula parcialmente el régimen de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional que dependerán funcionalmente del Estado.

No cabe duda de que la reforma es de gran calado. La Ley contiene una alteración sustancial de todo el sistema de ordenación legal de las competencias

municipales, especialmente de los artículos 25 a 28 LBRL. Ello significa una nueva visión en la concepción del contenido competencial de la autonomía local, que viene a ser la capacidad y obligación de prestar los servicios mínimos obligatorios y, sólo si se hace sobre parámetros de eficiencia.

El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, en los términos previstos en esta ley. Se eliminan las competencias o actividades complementarias del artículo 28, precepto este que se suprime.

Más adelante nos referiremos de nuevo a este aspecto.

Por otro lado, el mapa municipal, se reconduce a la nueva consideración de las diputaciones provinciales como eje fundamental de la reforma, ya que deberán sustituir de manera generalizada al escalón municipal de menor capacidad, en lugar de asistir y cooperar con el mismo, como hasta ahora, para garantizar aquella capacidad. Se prevé la asunción provincial de los servicios municipales de los ayuntamientos de menos de 20000 habitantes cuando no cumplan con los costes fijados por el gobierno.

El cuestionamiento de las diputaciones provinciales como estructura territorial del estado, se viene cuestionando de forma recurrente. En efecto, en aras de la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la potenciación de las diputaciones recae en la estructura político-administrativa de menor soporte democrático directo de todo el sistema institucional español.

De esta forma, anunciada su desaparición en el momento álgido de la crisis, sorpresivamente se produjo su reforzamiento, consolidándose definitivamente como una demarcación, que sigue siendo el soporte conceptual y territorial de un sistema electoral general totalmente inadecuado, y que es cuestionado en la mayoría de las propuestas que se ofrecen para la reforma del sistema electoral.

Las diputaciones han cumplido un papel importante en el sistema político actual, funcionando como “cámaras de compensación” para la financiación de

partidos políticos, por la vía de poder asegurar una retribución de alcaldes y concejales, a los que se les permite “dedicación exclusiva” a la política con cargo a la diputación, ante las insuficiencias municipales y con ahorro neto de los partidos políticos. Y además, facilitan la colocación en puestos eventuales a elementos de los aparatos de los partidos. El contexto social y político actual está requiriendo, como es notorio, una mayor dosis de transparencia en este tipo de cuestiones, de modo que parece importante acompañar todo movimiento de fortalecimiento de las diputaciones de un incremento en la visibilidad y rendición de cuentas al público a nivel provincial, lo que ahora no sucede por la simple naturaleza misma de las diputaciones como entes de segundo grado.

Así pues, habrá que prestar atención a la dinámica del fortalecimiento competencial de la provincia sin un simultáneo fortalecimiento institucional y organizativo.

Ello debiera pasar, tarde o temprano, por repensar el sistema de elección del órgano político, el pleno de la diputación. Por un lado, se hace más presente la tradicional crítica a la elección de segundo grado, frente a la generalidad de experiencias europeas en los entes supramunicipales –aunque ahora Italia está reformando en sentido inverso, a resultas de la intervención del Banco Central Europeo–, y también de los regímenes no comunes en España: diputaciones forales, consejos y cabildos insulares... incluso comunidades autónomas uniprovinciales, que sustituirían a la diputación también en estas nuevas funciones de prestación de servicios municipales.

Como señalan los catedráticos de Derecho Administrativo Tomás Font y Alfredo Galán, cabe plantearse una nueva situación: la asimetría institucional que se va a crear en las relaciones municipios-diputación. En los casos de aplicación de las previsiones de “provincialización” de las competencias municipales –solo de los municipios ineficientes de menos de 20000 habitantes–, la diputación tendrá una posición funcionalmente distinta como institución, puesto que proyectaría una distinta intensidad de su acción sobre diversos municipios.

En otros supuestos parecidos, se ha planteado si esta posición de un ente supralocal con dos intensidades debería tener un reflejo en su organización y

composición, en este caso, de la diputación. Se trataría, simplificando, de que hubiera unos municipios “con más” diputación y otros “con menos” o, incluso, “libres de diputación”. La situación es bien conocida en el sistema alemán, desde las ciudades-estado, hasta las ciudades “libres de kreis”. También en Italia, en el caso de las ciudades metropolitanas, estas quedan “libres” de provincia, a la que sustituyen a todos los efectos. Algo parecido ya fue adelantado en el denominado “Informe Roca” del año 2000 sobre la reorganización territorial de Cataluña, y, en la actualidad, los trabajos para una nueva ley catalana de Gobiernos locales prevén que los municipios metropolitanos estén “libres” de comarca –esto es, la supresión de la comarca en el Área Metropolitana de Barcelona–. Esta línea de pensamiento se ha sostenido en este Anuario en diversas ocasiones, recientemente compartida por otra doctrina (por ejemplo, Luciano Parejo, en Cuadernos de Derecho Local, núm. 29).

Ciertamente, el mismo contexto social y político que exige mayor transparencia y proximidad en las instituciones públicas está chocando con las dinámicas europeas de control del gasto público que, en parte, se traduce en la reducción del coste de la política, lo que se refleja en el Anteproyecto con la regulación restrictiva de las retribuciones de los cargos políticos locales.

Dejando atrás a las Diputaciones, esta nueva planta local, evidencia la realidad del minifundismo municipal (4944 municipios de menos de 1000 habitantes) que obligaba a algunas reformas.

La primera y principal es que se limita la creación de nuevos municipios con la exigencia de un mínimo de 5.000 habitantes (artículo 13.2 LBRL). Se trata de una cifra sobre la que parece existir el acuerdo de que constituye el mínimo para garantizar la viabilidad de un Municipio. La regulación queda remitida a legislación territorial, en tanto que materia esencialmente autonómica (artículo 13.1 LBRL, STC 103/2013).

Como excepción, se fomenta la fusión de municipios colindantes, dentro de la misma provincia, cualquiera sea su población, apoyándola con medidas económicas, financieras y jurídicas (convenio de fusión, aprobado por mayoría simple de los respectivos Plenos, artículo 13 LBRL).

En cuanto a las entidades locales menores, su regulación, en tanto que entidades locales contingentes, es competencia autonómica, de ahí que la ley las mantenga frente a la propuesta inicial de suprimirlas. Sin embargo, su regulación se endurece y restringe.

Así, las entidades locales (caseríos, parroquias, anteiglesias, barrios...), que no presenten cuentas en 3 meses, quedan incursas en causa de disolución (DT 4ª LRSAL). Las de nueva creación dejan de ser Entidades Locales y tampoco podrán tener personalidad jurídica (nuevos artículos 3.2, 45 y 24.bis LRBRL). No obstante, se exceptúan de estas restricciones las entidades que estén en constitución y las que cumplan con la obligación de rendir cuentas, lo que generará dos clases de entidades locales menores (DT 5ª LRSAL).

La Ley mantiene las mancomunidades de servicios como entidades locales (artículo 3.2.c LRBRL). No obstante, ordena la adecuación de los estatutos de las existentes a la nueva Ley en el plazo de 6 meses, so pena de incurrir en causa de disolución, reorientando sus competencias a la ejecución de obras públicas y la prestación de servicios públicos (DT 11ª LRBRL).

#### **IV. ANÁLISIS DE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introduce cambios significativos en nuestro régimen local. En realidad, se trata de una Ley con sólo dos artículos:

- el PRIMERO, con treinta y ocho apartados que reforman numerosos artículos, disposiciones adicionales, transitorias y finales de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL);
- el SEGUNDO, el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Además cuenta con diecisiete disposiciones adicionales, once transitorias, una derogatoria y seis finales, que, en no pocas ocasiones, generan más dudas

que los artículos de la LRBRL expresamente modificados. La reforma ha sido cuestionada con distintos argumentos y en foros diversos. Presenta serias deficiencias técnicas, contradicciones e incongruencias que se acrecientan si utilizamos un texto consolidado de la LRBRL y lo analizamos en su conjunto y con atención a las disposiciones de la propia Ley 27/2013 que no se integran en otros textos normativos.

Ejemplos de contradicciones son la previsión de delegación de competencias para mejorar la eficiencia de la gestión pública, pero siempre se exige que lo acepten los municipios pues se ha suprimido la imposición obligatoria por Ley; se contempla, como una de las posibles delegaciones a los municipios, la relativa a la «comunicación» en materia de espectáculos públicos (art. 27. 3. k) LRBRL, espero que sea a la puerta de los domicilios de los legisladores); o, por último, se impone un plazo de seis meses para que las Mancomunidades de municipios adapten sus Estatutos al art. 44 LRBRL para no incurrir en causa de disolución cuando ese precepto no ha sido objeto de ninguna modificación (Disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013).

Que la Ley 27/2013 no sirva como modelo de técnica legislativa no convierte en inconstitucional toda su regulación, sin perjuicio de que sí lo sean concretos preceptos, ni exime al jurista de realizar una interpretación conforme a la Constitución.

## **1. LAS DIFICULTADES PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY**

Las principales razones que, según los catedráticos de Derecho Administrativo Tomás Font y Alfredo Galán, explican esta dificultad aplicativa son las siguientes:

- la generación por la ley de importantes dudas interpretativas
- la falta de previsión en ella de un adecuado régimen transitorio
- su aplicación territorial diferenciada
- el rechazo generalizado que ha causado.

## 2. LA GENERACIÓN POR LA LEY DE IMPORTANTES DUDAS INTERPRETATIVAS

Si una de las funciones del Derecho es aportar certidumbre a las relaciones sociales, podemos concluir que la LRSAL no la cumple satisfactoriamente. En efecto, las finalidades perseguidas por la ley son la clarificación del sistema de competencias locales y la racionalización de la estructura organizativa de la Administración local.

Pues bien, podemos afirmar sin lugar a dudas que tales objetivos no se han alcanzado. Antes al contrario, su entrada en vigor ha incrementado en el nivel local de gobierno tanto las incertidumbres como la dosis de irracionalidad que, como veremos más adelante, roza el verdadero caos en lo referente a su desarrollo aplicativo por las comunidades autónomas y por las entidades locales.

Empezaron a circular numerosos borradores cuyos contenidos variaban en aspectos medulares. Por estos motivos, y quizá por otros añadidos, lo cierto es que el proyecto, a pesar de que su título permaneció inmutable, con el pasar del tiempo y el suceder de las versiones, se fue despojando cada vez más de su carácter “racionalizador” para centrarse en su obsesión de asegurar la “sostenibilidad” financiera. Existió una tendencia cada vez más marcada encaminada a suavizar el alcance de las medidas contenidas:

- Se abandonó la idea de introducir orden en la planta local, especialmente mediante la supresión forzosa de municipios, y se perdonó la vida de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio ya existentes;
- se dulcificó el trato inicialmente previsto para mancomunidades y consorcios;
- la controvertida noción del coste estándar desapareció dejando en su lugar al más aceptable coste efectivo;

Un momento especialmente relevante del proceso de gestión fue el duro impacto que sobre el texto supuso el Dictamen del Consejo de Estado de 25 de junio de 2013, en la medida en que provocó un cambio sobre aspectos que se habían publicitado como centrales de la reforma en curso.

En realidad, las modificaciones de importancia se introdujeron hasta el último minuto, incursos ya en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley. Algunas de ellas fueron dirigidas a diluir algunas medidas, a aplazar su aplicabilidad o, sin más, a excluir su aplicación en algunos territorios.

Las disposiciones adicionales contienen un gran número de cláusulas que excepcionan o modulan la aplicación de la ley desde la perspectiva territorial, lo que es extraordinario. Este hecho llama la atención si lo comparamos con los primeros borradores que vieron la luz y que pretendían una aplicación uniforme de la ley. Algunas de estas cláusulas se refieren a ciudades (las autónomas de Ceuta y Melilla, por un lado, y los grandes municipios de Madrid y Barcelona, por el otro), mientras que el resto lo hacen a comunidades autónomas, ya sea específicamente a una en concreto, a todas en general o bien a un conjunto de ellas delimitado por algún rasgo en común.

Por todo ello, la ley merece una valoración negativa.

En general, se aprecia en todas estas disposiciones adicionales el empleo de una muy deficiente técnica normativa. La mala redacción genera confusión y da lugar al nacimiento de no pocas dudas. En algunos casos, la interpretación literal de los preceptos conduce a sinsentidos lógicos o conclusiones imposibles. Todo apunta, pues, a que la conflictividad hará acto de presencia. Lo único que queda claro, es la voluntad firme de garantizar el respeto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. De ahí la reiteración de esta coletilla en las mencionadas disposiciones adicionales. Lo que resulta coherente con la finalidad buscada con la aprobación de la ley y con el nuevo contenido dado al art. 135 CE.

Para ser justos, debe admitirse que parte de las dudas interpretativas que genera la ley pueden derivar del alto grado de complejidad que caracteriza a algunos de sus contenidos. Sirva como ejemplo, entre otros muchos, la referencia que la disposición adicional decimocuarta LRSAL hace al Sistema Europeo de Cuentas para la calificación de los consorcios como administración pública a los efectos de excluirlos de la aplicación de la nueva obligación de adscripción.

Por lo general, nos encontramos ante una ley de marcada impronta económica. Se propone dicha norma pro el ministerio de hacienda y administraciones públicas. En la elaboración del texto legal, “la pluma ha sido empuñada por manos más expertas en economía que en derecho”. Lo que, en realidad, no deja de guardar coherencia con la finalidad perseguida: el aseguramiento en el ámbito local de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera. Porque lo cierto es que el criterio rector de la reforma, tenido en cuenta de un modo casi exclusivo, no es otro que el económico de la eficiencia.

La suma de todos los factores indicados trae como consecuencia la existencia de una gran inseguridad jurídica. Incertidumbre que ha originado reacciones diversas en los propios gobiernos locales. Así, unos han seguido operando como si no se hubiera aprobado la reforma, y otros, en cambio, han tendido a paralizar su actividad en caso de duda, cesando en la prestación de algunos servicios, ante el temor de incumplir la ley e incurrir en responsabilidad.

Que estas dudas existen. Como prueba de ello, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, difundió una “Nota explicativa de la Reforma Local”, de 5 de marzo de 2014, cuya naturaleza y valor jurídico quedan indeterminados.

Una reforma de tanto calado, de tan alta complejidad y de difícil aplicación por tantas entidades locales habría aconsejado la previsión en la ley de una regulación transitoria adecuada, debido a la falta de un régimen transitorio para la mayor parte del contenido de la ley que, de esta manera, se traduce en su inmediata entrada en vigor.

### **3. LA REFORMA DE LA PLANTA LOCAL EN EL VIII CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Por su íntima conexión con los temas aquí tratados, parece oportuno dar a conocer las conclusiones del Congreso en relación con la reforma de la planta local, tal como las formuló el profesor Tomàs Font i Llovet, por encargo de la Junta Directiva de la Asociación, en la sesión de clausura del Congreso, y a las cuales la Asociación acordó dar la máxima difusión por su incidencia en el actual

---

debate institucional. Lo que pretendo es hacer hincapié en los verdaderos problemas del mundo local, que no son abordados por la Ley 27/2013.

En un intento constructivo de mejorar la iniciativa, se emitió un “Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en abril de 2013, por la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo y a petición del Instituto Nacional de Administración Pública. Como bien señala en su presentación el profesor Fernando López Menudo, Presidente de la mencionada Asociación, el objeto del informe era proceder a una valoración jurídica del texto, siendo suscrito por los profesores Martín Bassols Coma, Tomás Font i Llovet, Eloisa Carbonell Porrás y Marcos Almeida Cerredá.

Dos características principales, marcan el sentido del debate sobre la Planta Local en España. En primer lugar, la larga trayectoria del problema evidencia que se trata de una cuestión que no puede ser abordada con éxito desde la inmediatez de las presiones o exigencias coyunturales. Ciertamente hay ocasiones, como la actual, más propicias que otras, que favorecen la concentración de esfuerzos para situar entre las prioridades de la agenda política la reforma y actualización de la estructura territorial local. Pero las soluciones que se vayan a proponer y manejar no deben obedecer solo a esa coyuntura, aun teniéndola en cuenta. Hay que tomar en consideración todos los valores que están en juego, y ponderar serenamente los costes y beneficios que para cada uno de ellos se reportan. Valores en juego que, aun simplificando, se resumen en dos: democracia y eficacia.

Precisamente por ello las propuestas de reforma que se puedan plantear en el ámbito político y legislativo necesitan de una auténtica maduración, de un verdadero proceso de aproximaciones sucesivas, y de la búsqueda de amplios acuerdos que tanto aseguren el acierto en los puntos esenciales de la reforma, como ofrezcan la garantía mínima de su ejecución leal por parte de la gran pluralidad de actores que en ella deban intervenir. Esta reforma no se puede hacer desde abajo, pero solo es posible hacerla con los de abajo.

---

A partir de estas premisas, esta Asociación planteó un debate sobre la planta local donde se pongan de manifiesto, entre otras muchas, las siguientes cuestiones:

1) Extraordinaria importancia de la necesidad de establecer una adecuada estructuración del sistema local español.

2) Existe también una amplia coincidencia en que la realidad del mapa municipal español ofrece grandes diferencias estructurales en los distintos territorios, tanto en los aspectos del número y tamaño de municipios, como en los de sus características económicas, geográficas, demográficas, de concentración o diseminación, etc. Solo la ciudad de Zaragoza concentra más del 70 % de la población de Aragón. Toda la provincia de Guipúzcoa cabe dentro del término municipal de Lorca. Por tanto, cualquier propuesta de reforma estructural debe tener en cuenta esta enorme diversidad, y ello incide, al menos, en dos elementos fundamentales: el qué y el quién.

En cuanto al contenido de las medidas, no está acreditado que las reglas uniformes y generales fijadas con criterios poblacionales, presupuestarios o geográficos, sean las más adecuadas en todo caso. Y en cuanto al quién, no está acreditado que el legislador estatal sea el único capaz de acertar en el tratamiento de esa diversidad de situaciones, aunque tampoco ha habido ocasión de comprobar la capacidad de los legisladores autonómicos, ya que, aun siendo competentes, hasta la fecha no han conseguido hacer efectivas verdaderas operaciones de reforma local.

3) No hay acuerdo en que la causa principal de los actuales problemas de estabilidad presupuestaria, de sostenibilidad financiera y de déficit público en el ámbito local sea el inframunicipalismo y, en general, la Planta Local. Es más, hay serias dudas a la hora de cuantificar la deuda local y su incidencia proporcional en el conjunto estatal, y aún es menos claro que esa deuda sea imputable precisamente a los pequeños municipios. Sí, en cambio, hay acuerdo en que han incidido en ello las consecuencias de una hacienda local excesivamente basada en ingresos patrimoniales y fiscales vinculados a la actividad urbanística.

4) No se ha llegado al convencimiento (no hay acuerdo sobre ello) de que las operaciones de fusiones generalizadas de municipios, como las efectuadas en otros contextos europeos, sean una solución adecuada para España. Por una parte, porque las condiciones demográficas y territoriales de partida son bien distintas, y, por otra parte, en cuanto a los efectos producidos en esos países, porque no se han comprobado aún los beneficios obtenidos en cuanto a eficiencia, y, en cambio, sí se han constatado ya algunas consecuencias negativas en cuanto a pérdida de representatividad democrática y de articulación social.

5) Mayor coincidencia hay en que la reordenación de las funciones y competencias municipales puede tener una incidencia positiva en la prestación eficiente de los servicios públicos, y en ciertos aspectos del ahorro en el gasto público. Los instrumentos posibles son muy variados, desde las diversas técnicas de cooperación intermunicipal, pasando por las encomiendas de gestión, unificación de compras, etc., hasta la traslación de competencias a los entes de nivel supramunicipal. Todo proceso de reforma debiera contemplar adecuadamente todas esas posibilidades, y no únicamente una de ellas, ya que es posible mejorar, simplificar y hacer más eficientes las técnicas de cooperación, antes de vaciar de competencias a determinados municipios.

6) No estamos convencidos de que en el momento actual todas las diputaciones provinciales –allí donde existen– estén debidamente preparadas, por organización, por procedimientos, por la tipología de medios personales y materiales, etc., para la correcta prestación directa de servicios públicos de ámbito municipal.

Por otra parte, un proceso de ‘provincialización’ de servicios municipales plantea serias consecuencias en el régimen jurídico del personal, bienes y recursos municipales, que requieren un serio análisis en profundidad. Asimismo, todo el proceso de establecimiento de estándares de eficiencia y de evaluación de su cumplimiento plantea unos enormes costes, de los que no se conoce su evaluación y su ponderación respecto de los beneficios que debieran reportar. También debiera exigirse una

acreditación de que la solución externalizadora o privatizadora a la que se puede llegar –igual es a la que se quiere llegar– sea la más eficiente en cada caso concreto. Se llama la atención sobre la necesidad de situar en este debate, porque está ausente, la problemática específica de las grandes conurbaciones y sus posibles articulaciones en áreas o ciudades metropolitanas.

7) Igualmente, se plantean serias dudas acerca de la adecuación del actual sistema de representación política, de segundo grado, en las diputaciones provinciales que además no es electivo, sino por designación, en relación con la asunción de la prestación de servicios dirigidos directamente a la ciudadanía, y aun de competencias que impliquen funciones de autoridad. En todos los países de nuestro entorno los entes locales de segundo nivel son de elección directa, y allí donde se han pretendido reformar por expresa exigencia del BCE, como en Italia, la operación se ha paralizado por ahora. Una vez más los valores de eficacia y de democracia requieren una exquisita ponderación.

8) Junto a estos valores, se coincide en apreciar que hace falta una mejora de los instrumentos que garanticen los valores de la legalidad y de la transparencia.

El sistema de controles previos de legalidad y de la gestión económica en sus diversas facetas, ha puesto de manifiesto en los últimos años importantes lagunas y ángulos ciegos que requieren una profunda reforma. Deben mejorar, en todo caso, las garantías de calidad técnica y de independencia en el ejercicio de estas funciones, que en todo caso son compatibles con la autonomía local. No se descarta que una opción a estudiar sea situar estos controles ‘internos’, paradójicamente, fuera de la organización municipal. Asimismo, debe mejorarse notablemente el funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Por otra parte, la transparencia exigible al funcionamiento de las Administraciones locales será especialmente necesaria en las entidades de segundo nivel, que hoy por hoy presentan mayor opacidad y lejanía respecto de la ciudadanía.

9) En definitiva, se constata que el actual debate sobre la Planta Municipal es solo una parte de la necesaria reordenación general del sistema local y del sistema público en su conjunto.

“Preocupa, y mucho, que, dentro de este contexto, cunda el descrédito de lo público, por pretendidamente ineficiente y por presuntamente corrupto. La llamada reducción del ‘coste de la política’ no puede ser la excusa para el desmantelamiento de los servicios públicos, la limitación de la autonomía local y la reducción del pluralismo político. Además, el debate tampoco ha puesto de manifiesto que medidas como la reducción del número de concejales o la limitación de los sueldos de los alcaldes guarden relación directa con las verdaderas necesidades de la reforma local.

La necesaria racionalización del sistema público, el adelgazamiento del Estado, debe llevar, tal como proclamaba Sebastián Martín-Retortillo, a un Estado y a unos municipios más robustos, más fuertes, y con más músculo y más nervio.”

#### **IV. EL RECHAZO GENERALIZADO DE LA LEY**

Desde su inicio, la mayoría de la doctrina especializada mostró una actitud crítica tanto en relación con la forma en que se estaba llevando a cabo una reforma tan relevante como sobre los contenidos que aparecían en los sucesivos borradores que iban viendo la luz. Fiel testigo de este debate han sido los numerosos estudios publicados durante este período, entre los que destacamos aquellos recogidos en los números correspondientes del Anuario del Gobierno Local.

Por lo demás, las críticas doctrinales se vieron reforzadas por los también muy críticos pronunciamientos de algunas instituciones de perfil técnico e independiente. Sirvan de ejemplo el Informe 88/13, de 13 de marzo de 2013, del Consejo Nacional de la Competencia o bien el Dictamen 567/2013, de 26 junio, del Consejo de Estado.

Los destinatarios últimos de la reforma, esto es, los gobiernos locales, mostraron, de manera incisiva y reiterada, individualmente y a través de sus

organizaciones representativas, su rechazo a la reforma proyectada. Varios motivos confluyeron para que tal cosa tuviera lugar.

De entrada, porque no se trataba de la reforma largamente reclamada desde el ámbito local. Quedó claro desde el principio que la iniciativa no pretendía resolver los problemas que viene padeciendo el mundo local, sino que, por el contrario, se marcó como objetivo dar solución a otros problemas que presumiblemente eran causados por los gobiernos locales, en el marco genérico de la necesidad de contener el gasto público como medio para luchar contra la crisis económica. Para la reforma, en definitiva, los gobiernos locales no son tanto las víctimas, sino los responsables de las disfunciones que aborda.

Porque lo cierto es que tanto la planificación como la ejecución de la reforma local se han pensado desde arriba. El diagnóstico de la situación y la selección de las medidas a adoptar han sido realizadas desde el ministerio antes citado, por manos expertas en economía. Porque la reforma local no pretende resolver los problemas que padecen los gobiernos locales, sino los problemas que, al menos en parte, se cree que han sido generados por ellos.

No debe extrañar, como intento mostrar con las propuestas planteadas en el Congreso de Profesores de Derecho Administrativo, que en el texto de la nueva ley no se ofrezca respuesta a las denuncias sobre carencias y necesidades de la vida local, que, desde hace largo tiempo, vienen haciéndose desde la doctrina y, sobre todo, desde las asociaciones representativas de entes locales.

El rechazo por los gobiernos locales se explica también por la creencia generalizada entre ellos de lo injusto que es culpabilizarles de un problema que ellos no han generado.

Por último, la posición contraria de los gobiernos locales a la reforma se explica también ante el temor de que con ella se vulnerase la autonomía local. De hecho, el Municipio de Barcelona junto a otros muchos ha planteado ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la LRSAL. A propósito, el Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, del Consejo de Estado, sostiene que existen fundamentos jurídicos suficientes para sostener el

mencionado conflicto en relación con los artículos 26.2, 116 ter y disposición adicional decimosexta LRBR en la redacción dada por la LRSAL.

En definitiva, la situación de crisis, provocó que los requisitos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, estén consagrados en la Constitución en su artículo 135, junto al principio de autonomía local que lo está en el artículo 137. En suma, autonomía local y eficiencia económica deben convivir pacíficamente

Las comunidades autónomas también se han opuesto a esta reforma local, entendiendo que se vulnera el principio de autonomía de sus entidades locales, pero principalmente actúan ante lo que consideran una invasión estatal de sus competencias.

## **V. REGULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES**

A partir de la nueva redacción dada a la Ley 7/1985, por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, podemos distinguir los siguientes listados de competencias municipales:

Las competencias que el Municipio ejercerá como PROPIAS, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, son las siguientes (art. 25.2):

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Sobre dicho listado de competencias propias destacan los siguientes cambios con respecto a la redacción originaria de la LRBRL:

- a) La seguridad de lugares públicos se limita a la competencia del municipio sobre la policía local.
- b) La promoción y gestión de viviendas se limitan a las de protección pública y con criterios de sostenibilidad financiera.
- c) La competencia sobre el patrimonio histórico-artístico se circunscribe a protección y gestión del patrimonio histórico.
- d) La protección del medio ambiente se acota al medio ambiente urbano y en particular: a los parques y jardines públicos, la gestión de los residuos sólidos urbanos y la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

e) La prestación de los servicios sociales, de promoción y de reinserción social se limita a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

f) El transporte público de viajeros se limita al transporte colectivo urbano.

g) La competencia en turismo se circunscribe a la información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

h) En materia de educación únicamente se recoge la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperación con las Administraciones educativas en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, primaria o educación especial.

Dentro de estas competencias propias, el artículo 26 LRBRL precisa aquéllas que los Municipios deberán prestar, en todo caso, según el tramo de población:

a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

Dicha obligación mínima requiere la precisión de que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público.

Un segundo listado de competencias municipales lo conforman las materias cuya competencia inicial corresponde a la Administración del Estado y a las de las Comunidades Autónomas, pero que podrán ser DELEGADAS a favor de las Entidades Locales mediante convenio expreso, con la garantía de que la delegación habrá de realizarse cuando se mejore la eficiencia de la gestión pública, se contribuya a eliminar duplicidades y sea conforme con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, debiendo dotarse la necesaria financiación de la actividad o servicio que se delegue de conformidad con el nuevo artículo 57 bis LRBRL; y que son:

- a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- b) Protección del medio natural.
- c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.
- d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
- f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del art. 149.1.28ª (EDL 1978/3879) de la Constitución Española.
- h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.

- i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
- j) Promoción y gestión turística.
- k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.
- l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.
- m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.
- n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.
- o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Por último, el artículo 7.4 LRBRL no establece un listado "numerus clausus" de competencias, sino que reconoce la posibilidad de que las Entidades locales puedan ejercer competencias **DISTINTAS DE LAS PROPIAS Y DE LAS ATRIBUIDAS POR DELEGACIÓN** (sin especificar cuáles) cuando se cumplan una serie de requisitos materiales y procedimentales; a saber:

1º. Por lo que respecta a los requisitos de carácter material, se trata de los siguientes:

- a) No se puede poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con las determinaciones de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- b) No puede incurrirse en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

2º. En cuanto a los requisitos procedimentales, consisten en la emisión de informes necesarios, vinculantes y previos en los términos siguientes:

- a) Informe necesario y vinculante de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades.
- b) Informe necesario y vinculante de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Este informe también debe ser previo con lo que opera en los mismos términos que se ha indicado anteriormente. En el

caso de la Comunidad Valenciana la elaboración del referido informe corresponderá a la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de tutela financiera sobre las Entidades Locales.

En este sentido y en el caso de competencias que ya se vinieran ejerciendo con relación a la solicitud de los informes preceptivos previstos, todas las competencias que, a la entrada en vigor de esta Ley, no sean propias o delegadas de acuerdo con los mecanismos de atribución de competencias señalados, deben ser objeto de valoración en los términos que señala este artículo, de tal manera que sólo se podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Por tanto, tras la entrada en vigor de la LRSAL (el 31 de diciembre de 2013) las Entidades Locales ya no pueden seguir ejerciendo competencias que no les hayan sido atribuidas ya sea como propias o como delegadas, pero podrán seguir prestando otras competencias (las que sean), que este prestando actualmente, siempre y cuando concurren los requisitos establecidos en el art. 7.4 LRBRL. Si un Ayuntamiento ejerce competencias que no le han sido atribuidas (bien como propias o bien como delegadas) y quiere seguir ejerciéndolas y prestar los servicios y realizar las actividades de ellas derivados, tendrá que justificar que tal ejercicio no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que no incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

#### **VI. FAVORECIMIENTO DE LA INICIATIVA ECONÓMICA PRIVADA EVITANDO INTERVENCIONES ADMINISTRATIVAS DESPROPORCIONADAS**

La Directiva 2006/123/CE, del 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (DS) y publicada en el DOUE el 27/12/2006, se aprobó por el Parlamento Europeo y el Consejo en el marco de la “Estrategia de Lisboa” para conseguir un mercado europeo sin limitación alguna, intentando ser más

competitivo en los mercados internacionales, consiguiendo por ello una mayor productividad, consolidación y creación de empresas y, por último, obteniendo unos índices de generación de empleo que acaben con el aumento del paro en todos los países de la Unión Europea. La Directiva de servicios pretende, como indica su artículo 1, establecer “las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios”.

Siendo el sector servicios el más importante de la economía europea y siendo principios inspiradores de la Unión, tanto la libertad de establecimiento como la libertad de circulación de servicios, desde su fundación se ha observado el mercado interior, reconociendo que no obedece a los cánones pretendidos de “mercado único europeo” que constituía el objetivo prioritario de todos los países miembros. Con la normativa europea se ha ido “parcheando” dicho objetivo, si bien una visión global de lo que debe ser en espacio único y competitivo a nivel económico, refrendado por el Tribunal de Justicia Europeo en torno al cumplimiento de los artículos 43 y 49 del TCEE, desencadenó la aprobación de una única directiva que abordase las actividades del sector servicios en su conjunto: la “Directiva Bolkestein”, Directiva Ómnibus o Directiva de Servicios.

Con la normativa de transposición, a raíz de la Ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se operó un cambio radical en relación con los medios de intervención y control preventivo de las corporaciones locales, lo que dio lugar a una nueva redacción del artículo 84 LRRL, reconociendo junto a la tradicional licencia las nuevas técnicas de comunicación previa o declaración responsable. Dando un paso más en el proceso de liberalización de controles, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, dio lugar a la adición a la LRRL de un nuevo artículo 84 bis que, en principio, establecía que, salvo exenciones específicamente enumeradas, “el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera :  
Panorama general

Posteriormente, el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, concretó y amplió las actividades no sujetas a obtención de licencia u otro medio de control preventivo, y finalmente la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, extendió su aplicación al ámbito del comercio minorista (se modifica el artículo 2 por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, elevando el límite de superficie útil de venta al público de 300 metros cuadrados hasta 750 metros cuadrados).

Siguiendo al Profesor Bassols Coma, la LRSAL ha modificado el artículo 84 bis LBRL, con un texto de redacción complejísima que, para su debida comprensión, debemos exponer conjuntamente con el de su matriz, el artículo 84, que no ha experimentado en principio modificación textual, a reserva de lo que sucesivamente se expondrá.

Como punto de referencia, el artículo 84.1.b) habilita a las entidades locales para intervenir la actividad de los ciudadanos con el sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. Los actos de intervención deberán respetar con carácter general los “principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue” (apartado 2 del artículo 84). Y la circunstancia de que otras Administraciones Públicas hayan otorgado licencias o autorizaciones, no exime “a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales” (apartado 3 del artículo 84).

Esta modalidad de intervención mediante licencia o control preventivo tenía dos excepciones o modulaciones:

a) No obstante el anterior principio, cuanto se trate del “acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma”. Debe recordarse, no obstante, que en dicha Ley el artículo 2 relacionaba una amplia lista de actividades excluidas de dicha legislación.

b) “Con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo”. Como destacó el Preámbulo del Real Decreto-ley 8/2011, “Con esta opción de política legislativa, la Ley de Economía Sostenible va un paso más allá de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, dado que no solo se suprimen los regímenes de autorización para el ejercicio de actividades de servicios incluidos en su ámbito de aplicación, sino que se extiende a cualquier tipo de actividad”. La referencia a “actividades” se hacía con carácter general con independencia de su contenido (económico, no económico, inocuo, clasificado, etc.), si bien podían someterse a licencia o control preventivo (es decir, quedaban excluidas de esta liberalización o exención de licencias) aquellas actividades que afectasen a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que implicasen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público (artículo 84 bis en su redacción previa a la reforma que comentamos).

Con la nueva redacción del artículo 84 bis LBRL se distingue en relación con las actividades: las comunes u ordinarias (que siguen exentas de obtención de licencia u otro medio de control preventivo, si bien sometidas a lo dispuesto en el artículo 84 ter LBRL -procedimientos de comunicación previa y verificación posterior del cumplimiento de requisitos precisos previstos en la legislación sectorial-), y las denominadas “actividades económicas”, respecto de las cuales, a su vez, debe diferenciarse, a efectos del régimen de control preventivo, entre sus características intrínsecas y las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para su ejercicio. A tal efecto, se establece la siguiente matización:

1) Se exigirá licencia u otro medio de control preventivo respecto de aquellas actividades económicas: i) Cuando esté justificado “por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad”, siempre que estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. ii) “Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios

públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.

2) En relación con las instalaciones e infraestructuras físicas donde desarrollar las actividades económicas, “solo se someterán a un régimen de autorización” cuando i) lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales; y ii) las mismas (hay que interpretar que se refiere a las instalaciones e infraestructuras) “sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado”. Para la evaluación de estos riesgos se tendrán en cuenta una serie de características que con carácter enunciativo, y por lo tanto no exhaustivo, se describen en las letras a) a f) del apartado 2 de este artículo (potencial eléctrico, capacidad o aforo de instalaciones, contaminación acústica, materias inflamables o contaminantes, etc.).

3) Finalmente, en el artículo 84 bis se introduce un nuevo apartado 3 que implica una exigencia que limita sensiblemente la autonomía local, en cuanto se produzca una concurrencia de licencias o autorizaciones entre una entidad local y otra Administración, por cuanto la primera“ deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se aprende proteger”, y además “que este no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente”. El ámbito de aplicación de este precepto hay que circunscribirlo exclusivamente a las actividades económicas, ya que el apartado 3 del artículo 84 LBRL no ha experimentado modificación: “Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales”.

Este estudio así como las reflexiones del profesor Bassols Coma las suscribo en su integridad, si bien es conveniente dejar apuntados ciertos comentarios, sobre los motivos que han llevado al legislador a edulcorar el procedimiento de control de las actividades, a costa de la protección del medio ambiente.

Tras una dilatada experiencia en la tramitación de miles de expedientes de

actividades, en la mayoría de ellos los retrasos se han producido por causas imputables a quienes los promovían. Si hay algo que no podemos olvidar cuando nos enfrentamos al desarrollo de actividades humanas, es que nunca son inocuas, es decir, la actividad con aparente menor carga ambiental puede provocar perjuicios a terceros de buena fe, que han depositado su confianza en las administraciones locales para que les garanticen una mínima tranquilidad.

Probablemente, en otro momento me atreva a escribir a modo de anecdotario los cientos de casos donde actividades como mercerías, zapaterías, estancos, ópticas, farmacias, es decir, “simples comercios”, han provocado que la vida de los vecinos colindantes haya sido un infierno. Y esto ha sido así, a pesar de existir un control constante por parte de los Ayuntamientos.

Si esto ocurre en este tipo de establecimientos, cuando nos referimos a espectáculos públicos, actividades recreativas y actividades industriales, uno se echa a temblar. La supresión de trámites como el acta de comprobación o el otorgamiento expreso de la extinta licencia de apertura, que garantizaban un control previo necesario, han posibilitado que ningún funcionario quiera abordar ese control a posteriori. Todos sabemos, que la inspección es el arma con que dota el legislador a los Ayuntamientos para comprobar ahora si una actividad incumple el contenido y las medidas correctoras de la licencia ambiental, lo cual sólo va a acarrear problemas de una dimensión mayor, por cuanto ahora las quejas del empresario o promotor del expediente van a ser sustituidas por la aparición de un actor inagotable: el vecino.

La disfunción de los retrasos en la tramitación de las licencias, en pocas ocasiones se ha debido al capricho, indolencia o poca profesionalidad del funcionario local, que lo “único” que hace es garantizar que el proyecto de que se trate se ajuste a la normativa ambiental, urbanística y sectorial vigente. La ponderación indebida de intereses económicos y políticos, puesto que estamos ante actos reglados, ha provocado que la diana se dirija a los funcionarios, de manera equivocada. La nueva reglamentación destinada a comercios se ha hecho por puras razones económicas, despreciando la normativa ambiental (cuando se abra una panadería, con un pequeño obrador, y se produzcan ruidos y olores ¿ha pensado el legislador la inversión que deberá realizar su propietario para aislar el local?). En breve, comenzaremos a ver los efectos de estas medidas.

Son muchas las soluciones que podrían haberse adoptado, pero fundamentalmente que se cumplan las leyes, de manera que nunca hubiesen tenido cabida los retrasos provocados por quienes desde el inicio “tunean” su expediente para acomodarlo a sus intereses. Para ello, lo primero y más primordial, es parar el desenfreno normativo que desde hace años nos asola, aunando tramitaciones y plazos de manera que el respeto al medio ambiente, la seguridad jurídica y el desarrollo económico vayan de la mano.

En el ámbito concreto de las licencias para el ejercicio de actividades comerciales e industriales, la transposición de la Directiva de servicios al ordenamiento jurídico español ha provocado la desaparición de dos trámites (acta de comprobación y licencia de apertura) que hasta hace unos años eran vitales para ejercer el control sobre la obra ejecutada, para de esa forma, garantizar su ajuste al proyecto inicialmente aprobado, y a la normativa vigente.

La utilización de los informes y certificados de los organismos evaluadores de conformidad, como organismos de control, no garantizan el cumplimiento de los estándares de protección que existían hasta hace pocas fechas. La actuación previa de la administración, sujetándose a plazos breves, es perfectamente realizable. Ha sido más fácil laminar un procedimiento que si era tedioso se debía a otras causas que serán motivo de otro artículo.