

■ **LA REFORMA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local** de Carrillo Donaire, Juan Antonio y Navarro Rodríguez, Pilar. (Coord.) La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos, 2014, 718 págs.

Abdelhamid Adnane

Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

La obra colectiva cuya reseña pasamos a realizar es fruto tanto de la reflexión académica como del saber práctico de técnicos con dilatada experiencia en la función pública local. La lectura de sus quince capítulos, donde se hace un análisis detallado de los distintos aspectos de la reforma del régimen jurídico de la Administración local, confirma la afirmación de los coordinadores de la misma obra (Juan Antonio Carrillo Donaire y Pilar Navarro Rodríguez) de que resulta más sencillo para el Ejecutivo central comenzar el programa de reformas por el escalón inferior, la Administración local, que auto-recetarse una cura de adelgazamiento a sí mismo o enfrentarse a las enormes dificultades jurídicas y políticas que conllevaría cualquier movimiento de reordenación orgánica y de recentralización funcional de las Comunidades Autónomas, una vez que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera concretó la sujeción financiera y presupuestaria de las mismas a partir de la reforma del artículo 135 de la CE.

En el capítulo primero, titulado “La Crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración Local”, José Luis Rivero Ysern concluye que no estamos ante una Reforma del régimen Local sino ante una específica aplicación del “Derecho de Crisis” a las Administraciones Locales, que algunas de sus disposiciones son de dudosa constitucionalidad por faltar tanto el supuesto de hecho justificante (un descenso del 9,2% del déficit con respecto al déficit del segundo trimestre de 2012) como el título competencial de la citada Reforma. Respecto de este último punto, se precisa que el artículo 135

CE es un principio y no un título competencial que, además, no puede ser desarrollado mediante la LRSAL sino mediante ley Orgánica. Tocante a la reforma del modelo competencial, el análisis llevado a cabo pone en evidencia la falta de distinción en la nueva regulación entre materias y competencias. Añade que poco parece importar; para casi todo basta en la LRSAL con exigir una memoria que formalmente asegure que se respeta la estabilidad y sostenibilidad financiera y no se van a duplicar las competencias.

Con relación al papel de la Provincia y la Planta Local en la nueva Ley, el autor, tras hacer una lectura de las novedades legislativas, se pregunta sobre el sentido de la pretensión de centralización de las competencias municipales a través de unas Provincias que están padeciendo las mismas insuficiencias que los municipios. Se interroga, además, qué sucede si quien presenta síntomas de ineficacia o ineficiencia es la Provincia. En cuanto a la Reforma de la Planta Local y del Sector Público Local, afirma el profesor que la LRSAL, al invadir lo que hasta hoy había sido una competencia autonómica pacíficamente reconocida, lleva a cabo una transformación reductora de la Planta Local.

En el segundo capítulo el profesor Manuel Zafrá Víctor en un análisis y valoración de la constitucionalidad de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local pone en evidencia la inconstitucionalidad de la nueva regulación en cuanto supone un menoscabo de la autonomía municipal y de la autonomía provincial traduciéndose en la privación de municipios y provincias de las facultades de gobierno y administración atribuidas por la Constitución en los artículos 140 y 141. La señalada inconstitucionalidad deriva asimismo, según el autor, del carácter armonizador del Proyecto fraudulentamente encubierto como legislación básica, pues nos halamos frente a la pretensión de justificar que la racionalización y sostenibilidad de la autonomía local autorizan al estado para condicionar la autonomía de la Comunidades autónomas.

En el capítulo tercero el profesor Francisco Toscano Gil aborda las competencias municipales: las propias, las delegadas y las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

Señala el profesor Toscano Gil que la clarificación de las competencias municipales exige distinguir con precisión qué competencias son municipales y cuáles estatales u autonómicas, lo que evitaría las duplicidades competenciales, y haría efectivo el principio "Una Administración una competencia". Dicha clarificación, insiste el autor, debe pasar por la redefinición o reelaboración del listado de materias del artículo 25.2 LRBRL, en las que el legislador sectorial ha de atribuir competencias propias a los municipios. En cuanto a la segunda categoría de competencias, las delegadas, insiste el autor que la delegación ha de ser ahora sostenible financieramente y debe gozar de cierta estabilidad de al menos 5 años. Con relación a la tercera categoría de competencias cuya creación obedece a la recomendación del Consejo de Estado, la Ley las sujeta a una doble condicionalidad. Sólo podrán ejercerse cuando no supongan un riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en una duplicidad de servicios entre Administraciones Públicas.

La Financiación de los Servicios Públicos Locales es el título del cuarto capítulo elaborado por el profesor Isidro Valenzuela Villarrubia, en el que aborda la razón de ser, los objetivos y el alcance de la reforma haciendo hincapié en el efecto mediato de la reforma de la financiación de los servicios públicos con base en la nueva relación establecida entre la competencias y la financiación. Así mismo aborda detenidamente las reglas financieras de los servicios públicos locales y los instrumentos típicos para la financiación de los servicios públicos (tasas, precios públicos y contribuciones especiales), además de otros recursos tales como las subvenciones finalistas, las asignaciones específicas, el canon concesionario y las aportaciones procedentes de la actividad urbanística. Por último analiza las nuevas fórmulas para la financiación de los servicios públicos (el Project finance, el leasing y el renting de servicios públicos).

En el capítulo quinto, obra del profesor Jesús González Carrillo, se analizan las modificaciones del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

En el capítulo sexto, José Miguel Carbonero Gallardo hace una reflexión sobre el nuevo papel de las Diputaciones Provinciales apostando por su reforzamiento debido a su utilidad y su carácter necesario. Afirma el autor que, a falta de una reforma más amplia, lo que modifica la LRSAL respecto de la Provincia de régimen común no deja de ser un intento de remedio parcial. Además, las novedades se presentan con una redacción confusa que sugieren muchas más dudas que certezas y que giran mucho en torno a la problemática coordinación para la prestación de servicios y no de competencias.

A continuación, en el capítulo séptimo, Juan Antonio Chinchilla Peinado aborda las Mancomunidades de municipios tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Parte de la consideración de que en el actual régimen constitucional la figura de las mancomunidades se configura como instrumento para superar las dificultades de gestión de los servicios públicos locales, ante la fragmentación de la planta municipal española y su uniformismo en general. Apunta el autor, además, que la mancomunidad se presenta, al menos en la teoría, como una solución para incrementar la racionalidad y la eficiencia de la actuación administrativa y como alternativa a otras técnicas alternativas o voluntarias, principalmente la fusión de municipios, al permitir una reducción de los costes de la prestación de los servicios municipales. La LRSAL introduce una redefinición del ámbito de su actuación e insiste sobre la necesidad de su eficiencia económica. Ello resulta palmario tras el repaso realizado en este capítulo a la distribución de competencias para su regulación y su plasmación en la LRSAL y su configuración como entidades locales funcionales para la prestación de competencias municipales y la limitación del ámbito competencial

de las mismas a los servicios de titularidad municipal.

Las Fusiones de Ayuntamientos es el título del capítulo octavo cuyo autor es Alejandro de Diego Gómez. Expone el autor en primer lugar la situación real actual del municipalismo español antes de pasar a abordar las soluciones que se están proponiendo y sus posibles consecuencias prácticas. Por último tras hacer una aproximación a la nueva regulación introducida por la ley de modificación de las Bases de Régimen Local expone su teoría y propuesta sobre el camino que debería seguirse hacia una fusión no traumática de Ayuntamientos.

En el capítulo noveno Eva Nieto Garrido en su trabajo titulado “La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y los Consorcios Administrativos” hace una descripción de las líneas maestras de la reforma que la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local introduce en la Ley 7/1987, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. A continuación pasa a abordar la incidencia de la reforma en la institución del Consorcio administrativo, así como los aspectos específicos de constitución de nuevos consorcios tras la LRSAL, el régimen transitorio previsto en la Ley, la adscripción del Consorcio a una administración pública territorial y las consecuencias en su régimen jurídico. Por último, analiza el régimen especial de algunos Consorcios que establece la LRSAL.

En el capítulo décimo Manuel Fueyo Bros aborda la función interventora y la cuestión del control interno. Comienza por un análisis del concepto de control poniendo en evidencia la carencia normativa al respecto que contrasta con el hecho de que, en principio, no sólo se fiscaliza la legalidad desde una perspectiva presupuestaria sino también el cumpli-

miento de las normas específicas aplicables a cada tipo de actuación administrativa. Pasa a continuación por exponer las diferentes tendencias del control interno (en España, el Unión Europea, el modelo COSO y el modelo INTOSAI) antes de avanzar ideas para una reforma de la institución del control. Por último analiza los avances contenidos en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y en otras normas coetáneas.

Jorge Fondevila Antolín desarrolla en el capítulo undécimo la Reforma y el Empleo Público Local. Afirma que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local es una auténtica caja de sorpresas, ya que muchas de las previsiones más importantes de su regulación se encuentran escondidas en su texto. Destaca, además, que en la LRSAL existe un claro “hilo conductor” que afecta directa e indirectamente al futuro del empleo público local, y este consiste en la continua llamada en este texto a los denominados “Planes de redimensionamiento o racionalización” de la Administración Local, incluido su sector público, reservando en cada uno de ellos una mención especial para la situación de los empleados públicos de las Entidades Locales. Afirma el autor que subyace en toda la LRSAL dos claras líneas argumentales. En primer lugar, se trata del establecimiento de mecanismos necesarios para el control económico y presupuestario del gasto público local por parte del Estado susceptible de colisionar con el principio constitucional de la autonomía local y de afectar los empleados públicos locales y su futuro. En segundo lugar, se introduce una reordenación competencial, incorporando para ello las figuras de las transferencias y las delegaciones de competencias. El efecto conjugado de las dos líneas podría abrir de forma clara la vía de la denominada por unos como “externalización” y por otros “privatización” de los servicios públicos locales.

José Luis Martínez-Alonso Camps aborda en el duodécimo capítulo de este libro colectivo el redi-

mencionamiento de Actividades y Servicios Públicos en el Sector Público Local. Analiza las medidas con más relevancia introducidas por la LRSAL. Empieza destacando que el objetivo principal es la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a cuyo cumplimiento se articulan una serie de prescripciones en la misma ley y otra por remisión a otros textos. Señala, además, que entre los instrumentos a partir de los cuales se articulan las prescripciones citadas cumple una función destacada el Inventario del Sector Público Local (INVESPLO). En lo referido a la gestión de servicios públicos destaca la configuración como subsidiarias de las EPE y SML respecto de la gestión por la propia entidad local o por OA dependiente, configuración completada, para la constitución de aquellas, con la exigencia del cumplimiento de requerimientos materiales y formales vinculados con los principios de sostenibilidad financiera y eficiencia. Con relación a la iniciativa pública y el desarrollo de actividades económicas señala el autor la introducción de diversos condicionantes relacionados con la estabilidad financiera. A juicio del autor, las medidas más incisivas se refieren al redimensionamiento del subsector público instrumental. Este elenco de medidas se engrosa con otras sobre la masa salarial del personal laboral del sector público local, la obligación de clasificación de las entidades vinculadas o dependientes y otras determinaciones sobre las retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección y el número máximo de miembros de los órganos de gobierno. Por último, vaticina el autor de este capítulo que es de esperar que de la aplicación del conjunto de medidas sobre el redimensionamiento del subsector público local resulte una clarificación y, en su caso, disminución de los entes que lo integran, con adecuación a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia que han guiado la reforma del régimen local introducida por la LRSAL.

El capítulo trece rubricado “El Derecho a la Información de los Miembros de las Corporaciones Locales en la LRSAL” es obra de Pedro Bocos

Redondo. Tras el análisis de la cuestión concluye que procede autorizar el acceso a la información al Concejal y documentación necesaria para desarrollar su función diferenciándose, por una parte, la que no requiere autorización previa, y, por otra, el resto de la información y documentación para cuyo acceso se precisa la autorización del Alcalde o Junta de Gobierno debiendo motivarse la resolución denegatoria por parte de la Alcaldía.

En la misma línea precisa el autor que el acceso ha de ser facilitado en condiciones que no afecten al funcionamiento de los servicios administrativos municipales. Además, aquella documentación cuyo acceso o copia se facilite al concejal lo será con el deber de confidencialidad y reserva por su parte. Por último, recuerda que la protección de Datos Personales concluye con la posibilidad por parte de los perjudicados y la autoridad competente si éstos resultan utilizados para fines distintos a los permitidos por el derecho a la información.

En el decimocuarto capítulo, obra de Manuel Novo Foncubierta, se expone detalladamente los regímenes transitorios derivados de las profundas modificaciones llevadas a cabo por la Ley 27/2003, de 27 de diciembre.

El último capítulo del libro bajo recensión condensa aquellas normas que por mor de la entrada en vigor de la citada Ley han sufrido modificaciones o han sido derogadas.

A modo de conclusión, ha de señalarse que en la presente obra puede encontrarse un extenso y valioso tratado sobre la Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local donde se lleva a cabo un análisis cabal de las novedades introducidas por la nueva Ley y se despliega un admirable esfuerzo doctrinal de esclarecimiento de las cuestiones que se suscitan en torno a esta reforma.