

**GÉNESIS Y REALIDAD DE LA LEY 17/2013, DE  
27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y  
SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL:  
¿UNA NUEVA REFORMA ECONÓMICA LOCAL?**

## **OTROS TÍTULOS DE LA MISMA COLECCIÓN**

74. Régimen Jurídico-Administrativo de las Cajas de Ahorros en España.  
CAROLINA ALAMINOS MINGORANCE.
75. Las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio.  
RAFAEL PIZARRO NEVADO.
76. La Autonomía local en el ámbito tributario y financiero.  
JOSÉ DE VICENTE GARCÍA.
77. Urbanismo y Ciudad en Almería. Premio Angel Ballesteros 2001-2002.  
SILVESTRE MARTÍNEZ GARCÍA
78. El medio ambiente urbano.  
DIEGO JOSE VERA JURADO (Coord.)
79. La reforma del régimen legal de las tasas y precios públicos en los servicios locales: las tasas locales.  
JOSE M<sup>a</sup> PEREZ ZÚÑIGA
80. La delimitación de competencias entre los órdenes contencioso-administrativo y social. ANA ISABEL OLMEDO GAYA.
81. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales en Andalucía.  
FERNANDO FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO (Coord.)
82. La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales.  
VALENTÍN MERINO ESTRADA (Coord.)
83. Competencias Ambientales de las Entidades Locales de Andalucía.  
DIEGO J. VERA JURADO Y ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ. (Coord.)
84. Glosario de urbanismo y suelo.  
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA
85. Las 111 preguntas más frecuentes de los concejales en Andalucía.  
PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ Y FERNANDO MARTÍNEZ VIDAL
86. La Administración Electrónica en el Ambito Tributario Local. Desde la Oficina Tributaria Virtual a la Informática Decisional.  
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
87. Gestionar Mejor, Gastar Menos. Una guía para la sostenibilidad municipal.  
RICARDO MERINO ESTRADA, RICARDO RIVERO ORTEGA.
88. Fiscalidad local y protección del medio ambiente.  
CARLOS MARÍA LÓPEZ ESPADAFOR (Coord.)
89. Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo.  
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIASADO.
90. La E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica.  
JORGE FONDEVILLA ANTOLÍN.
91. Gestión y Defensa del Patrimonio Público Local.  
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO.
92. El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.  
GUILLERMO LAGO NÚÑEZ.
92. Una aproximación jurisprudencial a la responsabilidad patrimonial de la administración local.  
SALVADOR MARÍA MARTÍN VALDIVIA.

**GÉNESIS Y REALIDAD DE LA LEY  
17/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE  
RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD  
DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL:  
¿UNA NUEVA REFORMA  
ECONÓMICA LOCAL?**

**LORENZO MELLADO RUIZ**

*Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería*



GRANADA, 2014

Este trabajo tiene su punto de partida en un estudio mucho más reducido sobre el ALRSAL publicado en la Revista CEMCI, 17, (2012). Agradezco ahora a la Institución su disponibilidad para la publicación de este libro. Para su realización ha sido fundamental la estancia de investigación subvencionada por el Plan Propio de la Universidad de Almería, en la Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica (SPISA), de la Universidad de Bolonia, durante el verano de 2013, el apoyo y colaboración de los miembros del Instituto de Derecho Local de la Facultad de Derecho de la Universidad de Almería (idlalmeria.es), dentro de los que merecen un especial agradecimiento su Director, D. Fernando Fernández Marín, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario y Decano de la Facultad de Derecho y su Secretario, D. Ángel Fornieles Gil, Profesor Contratado-Doctor de Derecho Financiero y Tributario y, finalmente, la cooperación desinteresada de la Excm. Diputación Provincial de Almería, cuya interacción científica se personaliza, por ejemplo, en la figura de D. Manuel Alias Cantón, Diputado Especial de Hacienda y Doctor en Derecho Financiero, a quien también agradezco especialmente su ayuda para la organización, entre otras actividades, de unas Jornadas Técnicas sobre la reforma del régimen local celebradas en la Universidad de Almería en Abril de 2014. El presente trabajo se enmarca, además, dentro del Proyecto de Investigación 44/2014, de la Convocatoria Permanente del INAP, dirigido por el profesor Fernando García Rubio.

© AUTOR  
© CEMCI Publicaciones  
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada  
Correo electrónico: [aurena@cemci.org](mailto:aurena@cemci.org)  
Web: <http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-941051-9-7  
Depósito legal: GR-1096-2014

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada.

Impreso en España - Printed in Spain.

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

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	11
INTRODUCCIÓN .....	15
1. OBJETIVOS Y PLANTEAMIENTO DE FONDO DEL ORIGINAL ANTEPROYECTO DE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL .....	15
2. LÍNEAS BASILARES DE LA LRSAL .....	27
CAPÍTULO I: MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA LOCAL.....	31
1. EN BUSCA DE LA CONGRUENCIA FUNCIONAL EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL LOCAL: ¿CUÁL ES EL MEJOR ÁMBITO DE GESTIÓN DE LOS INTERESES LOCALES? .....	35
2. PERO, ¿DE VERDAD HAY MUCHOS MUNICIPIOS EN ESPAÑA? .....	41
3. PRESUPUESTO PRINCIPAL DE PARTIDA: DE LA SUPRESIÓN DEL PRINCIPIO DE “MAYOR PROXIMIDAD” A SU DILUCIÓN AMORTIGUADA EN EL NUEVO ART. 2.1 LRBRL .....	46
4. PREVENCIÓN SOBRE LA SUFICIENCIA DE LA COBERTURA COMPETENCIAL ESTATAL .....	60
5. LA NUEVA REGULACIÓN DE LA FUSIÓN “INCENTIVADA” DE MUNICIPIOS .....	73

6.	LA “PÉRDIDA DE IDENTIDAD” (JURÍDICA) DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES .....	83
6.1.	La ordenación de las entidades inframunicipales en el ALRSAL .....	83
6.2.	De la disolución de todas las entidades locales menores existentes (D. T. 4ª ALRSAL) a la solución final de “desvalorización jurídica” de las nuevas entidades inframunicipales .....	86
7.	EL NUEVO PAPEL DE «COORDINACIÓN SUPERIOR» DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES .....	97
7.1.	La inicial previsión del ALRSAL de la «transferencia legal» de la titularidad de las competencias locales gestionadas de manera ineficiente o inadecuada a las Diputaciones Provinciales .....	97
7.2.	Alcance de las nuevas funciones provinciales de coordinación de los servicios mínimos locales .....	112
7.3.	El nuevo régimen competencial de las Diputaciones Provinciales: competencias mínimas y fomento de la cooperación interadministrativa .....	120
8.	REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL LOCAL .....	126
9.	LA RESTRICCIÓN DE LAS TÉCNICAS DE COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA: TEST DE VIABILIDAD DE LOS CONSORCIOS, PRIORIZACIÓN DE LAS FÓRMULAS CONVENCIONALES Y ADAPTACIÓN DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS .....	136

CAPÍTULO II. EL NUEVO SISTEMA  
COMPETENCIAL DE LOS MUNICIPIOS .....143

1. OBJETIVOS BÁSICOS DE PARTIDA: LA VIRTUALIDAD DEL DISCUTIDO PRINCIPIO DE “UNA ADMINISTRACIÓN, UNA COMPETENCIA” Y LA ELIMINACIÓN DE LA CLÁUSULA DE COMPETENCIAS IMPLÍCITAS DEL ART. 28 LRBRL .....	147
2. LAS PREVISIONES COMPETENCIALES DEL ALRSAL .....	151
3. EL NUEVO RÉGIMEN DE LAS COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES EN LA LRSAL .....	158
3.1. Clasificación de los tipos de competencias .....	158
3.1.1. <i>Competencias propias</i> .....	158
3.1.2. <i>Competencias delegadas</i> .....	159
3.1.3. <i>Las innominadas “competencias impropias”</i> .....	164
3.2. Redefinición de las materias competenciales (art. 25 LRBRL) y evaluación económica de la conveniencia de su implantación .....	170
3.2.1. <i>Ideas generales</i> .....	170
3.2.2. <i>Ámbitos materiales de ejercicio de competencias propias</i> .....	172
3.3. La traslación legal directa a las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de salud, educación y servicios sociales .....	186
3.4. La “cualificación” de los servicios mínimos obligatorios de los Municipios (art. 26 LRBRL) .....	191
3.5. La “modulación financiera” de los mecanismos de “coordinación” supramunicipal y la necesidad de “autovaloración” del impacto económico general de las decisiones locales: del “coste estándar” al “coste efectivo” de los servicios (nuevo art. 116 ter) y la nueva funcionalidad de los “planes económico-financieros” .....	200

3.5.1. “De la legitimación por objetivos a la legitimación por rendimientos” .....	200
3.5.2. El criterio central de control mediante la verificación del “coste efectivo” de los servicios .....	208
3.5.3. Funcionalidad de los nuevos planes económico-financieros y nueva posibilidad de aprobación subsidiaria por la Junta de Gobierno Local .....	212
3.6. Intervención local en la economía y sostenibilidad financiera: modificaciones en las fórmulas de gestión de los servicios locales .....	218

CAPÍTULO III: MODIFICACIONES EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO LOCAL .....	231
1. OBJETIVOS DE PARTIDA .....	235
2. RÉGIMEN RETRIBUTIVO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES .....	237
3. LIMITACIÓN DEL NÚMERO DE CARGOS PÚBLICOS EN RÉGIMEN DE DEDICACIÓN EXCLUSIVA .....	239
4. LA RECUPERACIÓN ESTATAL DE COMPETENCIAS SOBRE LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL .....	239
5. LA REGLA DE LIMITACIÓN DEL PERSONAL EVENTUAL DE LAS ENTIDADES LOCALES .....	248
6. FORTALECIMIENTO –Y RECUPERACIÓN– DE LA FIGURA DEL INTERVENTOR LOCAL: ¿AMPLIACIÓN DE LAS FUNCIONES O MERO INCREMENTO DE TAREAS? .....	254
7. ¿“FUNCIONARIZACIÓN” DEL PERSONAL DIRECTIVO? .....	257
CONSIDERACIONES FINALES .....	263

## PRESENTACIÓN

*Génesis y realidad de la Ley 17/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?*, es el nuevo título que el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCi) de la Diputación de Granada expone a la luz de quienes, como ustedes, usuarios y colaboradores del Centro empeñan con ahínco sus intereses en trabajar en pos de unas corporaciones y otros entes locales que en verdad estén a la vanguardia del servicio a los ciudadanos. Porque aunque suene a tópico, no deja de ser cierto que al ser la primera instancia administrativa en sus relaciones con los ciudadanos, esta cercanía nos impele a todos los que en ella y por ella hemos adquirido responsabilidades, a continuar en el proceso de formación e investigación que requieren los nuevos retos.

Y mucho de gran reto, diríamos nosotros y coincidiríamos con ustedes, tiene la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Nada mejor para afrontarlo en las condiciones más favorables que adentrarnos en trabajos como el que aquí presentamos del profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería, Lorenzo MELLADO RUIZ. Publicación que viene a engrosar la Colección “Temas de Administración Local”, con el número 94.

Como venimos insistiendo, nuestra condición de Centro especializado en formación en el ámbito de las administraciones públicas, particularmente las del ámbito local, ayuntamientos y diputaciones, es

la que nos impulsa y motiva para corresponsabilizarnos con ellas, sus dirigentes y gestores en la tarea del buen funcionamiento y gobierno de las entidades municipales. En nuestro caso —expresa voluntad del Centro y por mandato de la Diputación de Granada— el trabajo pretérito y presente corroboran la apuesta emprendida hace ya casi cuatro décadas. El tiempo que lleva funcionando y que tan buena acogida tiene un Centro tan especializado como éste de Estudios Municipales.

Y junto a la formación, como complemento esencial, la investigación. Dos palancas de un mismo motor para el asesoramiento a nuestras administraciones locales. Una investigación especializada que con obras como la que ahora presentamos vienen a cubrir las necesidades que las demandas de estos tiempos nos exigen.

Esta es parte de la tarea editorial del CEMCi como complemento de la calidad investigadora y formativa; ambas suficientemente acreditadas. Labor editorial como recurso de un Centro que cuenta con un Programa de Publicaciones y Documentación, cuya programación abarca la doble vertiente de la actividad editorial y la de recopilación, clasificación y difusión de la información que pasa por nuestras aulas y que depositan nuestros colaboradores con sus enseñanzas en nuestros múltiples y variados medios.

Como conocen, esta política editorial tiene cuatro colecciones, cada una con contenidos diferenciados: análisis y comentarios, perspectiva histórica, estudios de divulgación y temas de administración local. A esta última pertenece el ejemplar que tienen en sus manos.

El autor de *Génesis y realidad de la Ley 17/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: ¿una nueva reforma económica local?*, se plantea los siguientes contenidos, tras una Introducción que sitúa su trabajo: modificaciones de la estructura organizativa local; el nuevo sistema competencial de los municipios; modificaciones en materia de empleo público local y conclusiones finales.

Sólo nos resta agradecer al profesor Mellado Ruiz la valiosa contribución al incremento cuantitativo y cualitativo de esta política editorial. Contribuciones como ésta nos permiten mantener objetivos y exigencias propuestos. Y, cómo no, gracias también a todos ustedes porque así, entre todos, seguimos avanzando en la defensa de lo público.

*CEMCI*



## INTRODUCCIÓN

### 1. OBJETIVOS Y PLANTEAMIENTO DE FONDO DEL ORIGINAL ANTEPROYECTO DE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante ALRSAL) obedecía sin lugar a dudas, *prima facie*, a los aires, casi convertidos ya en torbellinos, de racionalización organizativa pública derivada de los principios y objetivos de estabilidad presupuestaria, contención y reducción del déficit público y reequilibrio institucional de los sistemas de endeudamiento público. El propio y ampuloso título del Anteproyecto ya ponía claramente de manifiesto la intención de articular, en el fondo, no sólo una reforma parcial o epitelial –aunque su articulado realmente no lo implicara– de la Administración local (es decir, sólo de la dimensión organizativa de la misma, sin entrar en los, también evidentes, problemas de funcionamiento y actuación locales, o en el propio sistema de financiación de las entidades locales), sino una modificación efectiva y profunda de determinados aspectos del gobierno local tendentes a la consecución de los objetivos políticos transversales de estabilidad y racionalización presupuestaria en el conjunto de las Administraciones públicas españolas<sup>1</sup>. El problema es, como se

<sup>1</sup> También en Italia se ha denominado como simple “*maquillaje legislativo*” la sucesión de modulaciones terminológicas (“*mero expediente lingüístico*”) de la

desarrolla en el presente estudio, que algunos de estos cambios, en algunos casos reformas en profundidad de la propia configuración constitucional de las entidades locales en nuestro ordenamiento<sup>2</sup>, pueden plantear, por la intensidad de su configuración como mecanismos de intervención externa o por su mismo dudoso encaje con los parámetros normativos actuales de configuración del modelo local, serias dudas de viabilidad y conveniencia, y, más grave, de ajustamiento al orden constitucional, aunque, como también se analizará, el resultado final plasmado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (en adelante LRSAL) no haya tenido la intensidad y profundidad que destilaba el ALRSAL en su momento.

El ALRSAL se movía, pues, entre la *necesidad y conveniencia formales* de una efectiva modernización y racionaliza-

---

normativa de modificación de la organización provincial aprobada en los últimos tiempos. Así, entre otros, NOBILE, R., “Il riordino delle province a Costituzione vigente: azioni del Legislatore, riallocazione delle funzioni ed evidente problema di costituzionalità”, *Comuni d'Italia*, 4-5, (2012), pág. 12 y DE GIORGI, M., “La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Stato e Regione”, *Istituzioni del Federalismo*, 3, (2011), pág. 501 y ss. Sobre el papel de la provincia dentro de la ordenación territorial italiana, puede verse, entre otros muchos estudios, FILIPPELLI, L., “La Provincia: da ente ausiliario a potere locale”, *Nuova rassegna*, 1997, pág. 2149 y ss.; D'AMICO, A., *Funzioni delle province e ruolo delle Regioni nella legge 142 del 1990 secondo l'interpretazione della Corte costituzionale*, en VV. AA., *Il diritto della Regione*, 1991, pág. 924 y ss.; PIERACCIOLI, M., *La Provincia nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, en VV. AA., *L'amministrazione italiana*, 1991, pág. 580 y ss.; ANTONELLI, S. y PALOMBELLI, M., *Le Province: la storia, il territorio*, en GAMBÌ, L. y MERLONI, F. (eds.), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Milán, 1995, pág. 69 y ss.; CIAFFI, R., *Comuni e Province. Il cammino della riforma*, Bérgamo, 1990.

<sup>2</sup> Lo que conduce a cuestionarse, en primer lugar y como punto de partida, si lo lógico no hubiera sido, una vez más, plantear una reforma seria y congruente del Título VIII de la Constitución, capaz de actualizar, racionalizar y mejorar nuestro modelo de organización territorial y de simplificar y aclarar el complementario sistema de distribución de competencias, con una mayor atención a las entidades locales (a las que el texto constitucional dedica, ahora, cuatro artículos).

ción de las estructuras administrativas locales, a fin de superar la denominada y denunciada “*frustración del régimen local español*”<sup>3</sup>, y las *reservas y requerimientos materiales* de reconocibilidad constitucional de nuestro modelo territorial local. Los objetivos, ambiciosos realmente, eran teóricamente loables. La crítica situación económica, presupuestaria y de liquidez de muchos Ayuntamientos así lo pone de manifiesto. La cuestión era su articulación dentro del orden constitucional, y, sobre todo, la viabilidad institucional y jurídica de una reforma pensada más en términos económicos y coyunturales que de renovación estructural de los finiseculares problemas de nuestra Administración local<sup>4</sup>, lo que por cierto sigue sin aclararse a la vista del texto definitivo de la LRSAL. Sobre todo teniendo en cuenta que la “local” es una Administración más, y seguramente no la más endeudada. La reforma administrativa, demandada desde hace años, enarbolada por todas las fuerzas políticas, pero no afrontada por ninguna, debería ser una “reforma global”. Es evidente, aunque también difícil de implementar, que sólo una reforma administrativa general podría acabar –o al menos plantearse– con los problemas de insostenibilidad, inviabilidad y en cierto sentido anacronía de nuestro modelo de organización y acción

<sup>3</sup> En palabras de Luis Morell Ocaña, tal y como recuerda, por ejemplo, SÁNCHEZ BLANCO, Á., *Identidad local e identidad del ciudadano*, en RUIZ OJEDA, A. (coord.), *El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010, pág. 23.

<sup>4</sup> Recelos sobre la excesiva “contextualización económica” de las reformas y del apresuramiento de los procesos normativos que no son de todas formas exclusivamente de nuestro país, como se ha puesto de manifiesto por ejemplo en Italia a través del Decreto–Ley 201/2011 de reorganización de las provincias en el marco de las medidas de reducción de los costes y del endeudamiento público, *vide* RAGONE, S., *El régimen local italiano: ¿un sistema «en peligro de extinción»? Reflexiones a raíz del actual proceso de reforma*, en *Anuario del Gobierno Local*, 2011, especialmente pág. 88 y ss. Sobre el consiguiente proceso de conflictividad constitucional sucedido tras la reforma puede verse PIOGGIA, A. y VANDELLI, L., *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, il Mulino, Bolonia, 2006.

públicas<sup>5</sup>. Parece, sin embargo, que las necesidades y las imposiciones actuales –internas y externas– han prevalecido sobre la razonabilidad y articulación final positiva de alguna de las medidas propuestas<sup>6</sup>. Y no siempre la «racionalización» conlleva o presupone «racionalidad»<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Sobre la necesidad de una reforma general de la Administración pública, en cualquiera de sus niveles e instancias territoriales, existe ya una abundantísima jurisprudencia. Entre otros, pueden destacarse las obras de PARADA VÁZQUEZ, R. y FUENTETAJA PASTOR, J. Á., *Reforma y retos de la Administración local*, Marcial Pons, Madrid, 2007; ARENILLA SÁEZ, M., *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Netbiblo, Albacete, 2011; SÁINZ MORENO, F., *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004; BAENA DEL ALCÁZAR, M., *La reforma del Estado y de la Administración española*, INAP, Madrid, 2014. Sobre la idea expresada en el texto, por ejemplo, FONT i LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*, en *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013, pág. 13.

<sup>6</sup> En este sentido pueden ser explicables las críticas emitidas por el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley, de 26 de junio de 2013, tanto de fondo como de procedimiento. Comentándolo, señala el profesor Velasco Caballero que lo que ha hecho el máximo órgano consultivo del Gobierno no es sino escribir en papel oficial una opinión amplísimamente compartida por el conocimiento práctico y teórico experto: que el ALRSAL parte de un diagnóstico erróneo de la realidad local, que sus previsiones de ahorro presupuestario no están empíricamente fundadas, y que hay graves problemas en su redacción, tanto de técnica jurídica como de validez constitucional, “Sobre el dictamen del Consejo de Estado en relación con el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, en *Internet*, <http://www.idluam.org>. En el mismo sentido, en Italia, *vide*, por todos, GARDINI, G., “Le autonomie ai tempi della crisi”, *Istituzioni del Federalismo*, 3, (2011), pág. 458.

<sup>7</sup> Como se ha dicho, es preciso superar, en la conformación de un verdadero debate acerca de la dimensión de nuestra planta local, la limitada y precondicionada perspectiva económica y de control del gasto público. La óptica económica es importante, casi decisiva, pero no la única, en un contexto, además, de heterogeneidad y pluralidad de situaciones a nivel local, marcado además por un profundo y arraigado –en la mayor parte de los casos– sentimiento de identidad. Por ello, las propuestas de reducción de la planta local, que no son ni mucho menos nuevas (desde la Constitución de Cádiz de 1812 se viene hablando, cíclicamente, de la reforma de la planta municipal, de la supresión de municipios y de la modificación del mapa

Porque quizás el problema de nuestro modelo organizativo público, en todos sus niveles, pero con más intensidad y proximidad al ciudadano en el mundo local, no haya sido la delimitación precisa de las competencias<sup>8</sup>, o la inadecuada conformación normativa de los mecanismos de actuación administrativa, con eficacia y eficiencia (que también), o la insuficiencia de los mecanismos de control presupuestario interno, sino el modo y cómo se han ejercido dichas competencias, desde una visión estanca y formalista del sistema de distribución<sup>9</sup>, sin una previa y detenida

---

provincial) han de basarse en fundamentos ponderativos y analíticos de eficiencia estructural y computar necesariamente las externalidades positivas y difusas que las entidades locales proyectan sobre el conjunto del mercado y la sociedad, como su virtualidad de instituciones de vertebración y cohesión social, marco esencial de convivencia y progreso y motor en ocasiones de desarrollo económico. Y es que, frente a los intentos de uniformizar o singularizar su régimen, lo propio del modelo local es la “pluralidad de razones existenciales”, lo que casa mal con rígidas propuestas legales de mera intervención o de ponderación objetiva de la suficiencia competencial de cada ente local, vide VELASCO CABALLERO, F., *La planta local de España ...*, op. cit., págs. 30–31. Lo apuntado en el texto, verificable en todos los niveles territoriales y casi a diario, de ausencia en ocasiones de una verdadera ponderación o valoración de los efectos “reales” de las decisiones políticas –más que en el ámbito, más reglado, de la toma de decisiones a nivel administrativo– enlaza, salvando las distancias, con la propuesta que recientemente se ha propuesto por un destacado sector doctrinal en torno a la “puesta en valor” de la “equidad” dentro del Derecho Administrativo, pero entendida, en sentido estricto, como la “mayor orientación de la regularidad de la decisión a sus resultados de hecho”, vide RIVERO YSERN, E. y FERNANDO PABLO, M., *Equidad, Derecho Administrativo y Administración Pública en España*, Andavira, Santiago de Compostela, 2011, pág. 34.

<sup>8</sup> En la doctrina italiana, sobre este problema, SAIJA, A., *Funzioni, compiti e competenze dell'ente locale*, en VV. AA., *Il Comune. Manuale su l'organizzazione, l'attività, le funzioni*, Edizioni Prime Note, Livorno, 1999, págs. 959–962.

<sup>9</sup> Otros procesos de reforma en nuestro entorno han obedecido, sin embargo, a criterios claramente diferentes. Es el caso, por ejemplo, de la versión actual de la Constitución italiana de 1948, cuyo Título V establece una “distribución tripartita” del poder territorial, con reconocimiento inicial de que todos los niveles de gobierno forman parte constitutiva de la República (Vandelli), en lo que se ha denominado como “*sistema policéntrico o gobierno multinivel*”, donde si bien es verdad que no hay un diseño definitivo del esquema de distribución

de competencias (requiriéndose, como en España, la colaboración de la Ley, estatal o regional, *vide* VESPERINI, G., “La legge sulle autonomie locali venti anni dopo”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2010, pág. 970 y TROJSI, A., “Dirigenza regionale e dirigenza locale: il reparto di potestà normativa”, *le Región. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2, 2008, pág. 335 y ss.), no se realiza una descripción pormenorizada de “materias”, sino una enumeración dinámica de “principios” (*vide*, con carácter general, RUOTOLO, M., *Le autonomie territoriali*, en la obra colectiva MODUGNO, F. (ed.), *Lineamenti di diritto pubblico*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, pág. 489 y ss.), que habrá que sopesar en cada caso para radicar las competencias ejecutivas en el nivel territorial óptimo o más adecuado, “y tal sistema no es ya que preste atención al nivel local, es que concibe al municipio como titular potencial de todas las funciones ejecutivas [...]. La distribución debe articularla la Ley, pero el reparto debe pivotar en torno al municipio, configurado como centro preferente de ejecución, y deben ponderarse siempre los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. [...]. La Constitución obliga de este modo a configurar el municipio como lugar privilegiado para el cumplimiento de funciones administrativas, pero, al propio tiempo, reconoce a los legisladores estatal y regionales amplias facultades de modulación, al imponer la ponderación necesaria de determinados principios”, MEDINA ALCOZ, L., *La distribución de competencias sobre entes locales en la República Italiana*, en *Anuario del Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2009, pág. 307 y PACCHIAROTTI, A., *Federalismo administrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, Maggioli Editore, Bologna, 2004, págs. 266–267. Sobre el interesante y ya dilatado proceso de reforma del sistema local en Italia puede verse TORNOS MAS, J., “La reforma de la Administración local en Italia”, *RAP*, 112, (1987); CECCHETTI, M., “Le riforme costituzionali del 1999–2001 sulla forma di statu dieci anni dopo”, *Nuove Autonomie. Rivista di Diritto Pubblico*, 1, (2010), págs. 33–42; VANDELLI, L., *Il sistema delle autonomie locali*, 3ª ed., il Mulino, Bologna, 2007, págs. 35 y ss.; PINTO, F., *Diritto degli enti locali*, Vol. I, 3ª ed., G. Giappichelli Editore, Turín, 2012; USAI, S., “L’ autonomia locale nella Costituzione”, *Comuni d’Italia*, 2, (2009), pág. 16 y ss.; los distintos trabajos incluidos en la obra de ITALIA, V.; DE MARCO, E. y BILANCIA, P. (eds.), *Riforme e regolamenti degli enti locali*, Giuffrè editore, Milán, 2000, y sobre los principios de adecuación y singularidad del régimen local italiano, VESPERINI, G., *Gli enti locali*, Editori Laterza, Roma, 2004; VV. AA., *Lo Statu autonomista. Funzioni Statali, regionali e locali nel D. Lgs. 112/1998*, Bologna, 1998; BERTI-DE MARTÍN, F., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milán, 2001; STADERINI, F., “Il nuovo sistema costituzionale delle autonomie locali”, *Rivista Consiglio di Stato*, (2002).

ponderación institucional sobre la mejor manera de ejercerlas, o sobre el nivel administrativo más preparado para su implementación, con agilidad y transparencia. Cuando en Europa se habla de estructuras multinivel, de una “*acción administrativa europea*” y de procedimientos integrados y complejos de decisión, en España las leyes y sus reformas siguen empeñadas en “atribuir” –desde una anacrónica visión “patrimonialista”– las “competencias” y las “funciones públicas” a unas u otras Administraciones, desde criterios sólo presumibles de rendimiento y eficiencia. O quizás no sea un problema de previsión legal, sino de aplicación y responsabilidad políticas<sup>10</sup>. Cuando, como viene recordando el profesor Rodríguez–Arana últimamente en muchos de sus trabajos, el “*interés general*” particularizado en cada ciudadano es único y simple, y demanda –ahora ya con urgencia y en la calle– soluciones coordinadas, congruentes, proporcionadas y, sobre todo, “*eficaces*”. Como claramente sostiene este autor, “*la reforma de la Administración pública en la democracia constituye un trabajo permanente porque es permanente la adecuación de Gobiernos y Administraciones hacia las necesidades colectivas*”

<sup>10</sup> Desde hace algún tiempo, aunque con escasa aplicación práctica a nivel de resultados, las leyes autonómicas de régimen local, fundamentalmente las de última generación, sí vienen articulando fórmulas y mecanismos de colaboración y concertación funcional para la prestación de servicios o el ejercicio de competencias locales, soluciones extraordinarias que deberían ser las implementadas en situaciones (extraordinarias) de crisis. Se contienen así previsiones sobre programas de colaboración para materias concretas –sin tener que sustraer o atribuir las competencias a entes distintos de sus titulares–, de potenciación de las redes intermunicipales de prestación de servicios de competencia municipal –desde el nuevo concepto versátil y global de municipalidad–, del desarrollo de sistemas de evaluación continua de los planes y programas de asistencia económica, etc., *vide*, así, GALLEGO ALCALÁ, J. D., “Criterios inspiradores de futuras propuestas para el fortalecimiento de las Diputaciones Provinciales”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 3, 2012, pág. 325 y ss. Acaba el autor, por cierto, recordando una famosa frase de Tocqueville, de su obra “*La Democracia en América*”, aplicable perfectamente al debate actual de fondo: “*En el municipio reside la fuerza de los pueblos libres*”.

*de los ciudadanos y muy especialmente a la generación de las mejores condiciones vitales que permitan el ejercicio de la libertad solidaria de las personas*<sup>11</sup>.

La propia Exposición de Motivos del Anteproyecto resumía algunos de los problemas y disfunciones que aquejan a nuestro régimen local<sup>12</sup>. De un lado, las deficiencias “materiales” y operativas de nuestro modelo competencial, que, como se sabe, y en relación a las entidades locales, carece de reflejo expreso en el texto constitucional. Precisamente esta conformación (legislativa y jurisprudencial) de naturaleza secundaria, con sus imprecisiones y lagunas, pero también con su flexibilidad, es uno de los problemas destacados causantes de la atrofia y saturación del sistema actual de distribución de competencias de nuestro Estado compuesto. Para el Anteproyecto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) diseñó un modelo competencial provocador de disfuncionalidades, generando situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones públicas, duplicidad en la prestación de servicios o asunción municipal de competencias y servicios sin título competencial específico y, en lo que parece importar sobre todo a la norma, sin los recursos adecuados y necesarios para ello. Realmente la LRBRL fue en su momento, y sigue siendo, una *ley de mínimos*, cuya función era sentar un mínimo común denominador de las competencias correspondientes a los entes locales, pero sin desarrollar o concretar las concretas “atribuciones” de cada ente local en nuestro territo-

<sup>11</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J., *El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho a un buen gobierno y a la buena Administración*, Reus, Madrid, 2012, pág. 16.

<sup>12</sup> Para un acercamiento productivo a muchos de los problemas actuales en materia de organización y régimen local, puede verse el conjunto de estudios contenido en el número 27, (2012) de la revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, así como en el *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Madrid, 2011 y en el número 29 de la revista *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*.

rio. Además, el problema de las “competencias impropias”, de las “competencias solapadas” o de la “duplicación de competencias” no parece ser exclusivo de los entes locales, que, precisamente, carecen de capacidad legislativa específica para su concreción y delimitación. Es un problema endógeno de nuestro modelo político-territorial. Y de nuestra falta de desarrollo de principios clave en cualquier Estado plural como los de concertación, coordinación material y funcional para el ejercicio integrado de las competencias, lealtad mutua e intercomunicación constante y razonabilidad normativa en la distribución, desagregación y ejercicio de los contenidos y funciones competenciales<sup>13</sup>.

Es verdad que el resultado ha sido, por la misma diversidad y atomización municipales, un modelo excesivamente complejo e indeterminado desde el punto de vista de la propia delimitación y ejercicio de las competencias públicas, con una clara difuminación y oscurecimiento de los umbrales jurídico-administrativos de responsabilidad de cada instancia territorial y un correlativo desequilibrio presupuestario y financiero insostenible institucionalmente, y paralizante desde la óptica de la regularidad y suficiencia en la prestación de los servicios públicos locales. La cuestión sería, entonces, verificar si este resultado ha sido producto realmente de las deficiencias intrínsecas de la normativa local básica vigente –y lógicamente de la posterior normativa sectorial, tanto estatal como autonómica, y de la normativa autonómica de desarrollo de la bases estatales– o del funcionamiento (diario) de la política y la gestión locales, si el problema es *ordinamental* o de *articulación (política) del modelo* de régimen local<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Sobre el tema, en Italia, FILIPPINI, R. y MAGLIERI, A., “Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali”, *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*, 3–4, (2008), pág. 341 y ss.

<sup>14</sup> Entender que la causa de los problemas han sido las disfunciones de nues-

En este contexto, la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, lógicamente impone ya reformas y adaptaciones imperativas tanto en la estructura como en el funcionamiento de la Administración local, para la adecuada aplicación de los principios nucleares de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos. Se incorpora, así, el principio clave de “sostenibilidad financiera”, como principio rector de la actuación económico-financiera de todas las Administraciones Públicas, como mandato no coyuntural, sino permanente<sup>15</sup>. Los ajustes institucionales estatales

---

tro modelo normativo de régimen local y no tanto las propias políticas locales, aún generalizando mucho, ayudaría a valorar, además, la propia opción “regresiva” que aparentemente ha supuesto la LRSAL. La proyección del foco de atención en las competencias, en los servicios y en la capacidad financiera para sostenerlos –previsiones menos traumáticas de todas formas que si se hubiera procedido a una auténtica reordenación orgánica del mapa local– seguramente provocará una involución “política” de las estructuras locales, reducidas más a entes prestadores de servicios –desde competencias atribuidas en un orden territorial superior– que a auténticas instituciones de autogobierno político-democrático de la comunidad vecinal. El reto de la sostenibilidad presupuestaria, del “recorte del gasto”, puede acabar con la “creatividad” de la gobernabilidad municipal, diluyéndose la idea del Ayuntamiento como escala de gobierno para centrarse en su papel “ejecutor” de las competencias atribuidas o delegadas. No deja de resultar llamativo, en fin, que una Ley que pretende modificar, básicamente, la Administración local, afecte, más intensamente aún, a las competencias y servicios públicos locales, restringiendo enormemente, aún sobre la base de presupuestos económicos imperativos, la dimensión “política” de la autonomía local. Se trataría, entonces, de intentar amoldar esta nueva concepción del autogobierno local con la noción moderna de la autonomía municipal consagrada en la Carta Europea de la Autonomía Local, que define la autonomía local, como se sabe, como el derecho y la capacidad efectiva que tienen los entes locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Es necesario conjugar, pues, la “autonomía política” con la “sostenibilidad presupuestaria y financiera” impuesta.

<sup>15</sup> *Vide*, en este sentido, DEL CAMPO RUIZ DE ALMODÓVAR, L. F., “La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y su aplicación en las entidades locales”, *Revista CEMCI*, 15, (2012).

imponen, pues, una profunda reforma (económica) del régimen local<sup>16</sup>, un replanteamiento –en verdad necesario– del modelo de distribución de competencias en el nivel local, de las propias estructuras organizativas y de los mecanismos de control y fiscalización económico–financiera. Pero principios, como el de proporcionalidad, suficiencia financiera o flexibilidad competencial, que se preveían ya en el conocido, pero desechado, *Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración Local*, fruto del previo *Libro Blanco del Gobierno Local* del año 2005.

Esta “*profunda revisión*” del “*complejo estatuto jurídico de la Administración local*” se sustanciaba en el ALRSAL, y ahora también en la LRSAL, en tres grandes objetivos, sobre los que se estructura el análisis planteado en el presente libro, aún desde la criticable y estrecha perspectiva de la limitación de los aspectos de la reforma simplemente a los elementos competenciales y orgánicos del mundo local, a la Administración local, olvidándose del otro pilar necesario de actuación, el propio régimen jurídico de actuación de los entes locales, y siendo evidente que muchas disfuncionalidades y problemas (de actuación y de interacción con los ciudadanos) no son fruto de una mala o errónea organización, o –siempre– de la propia actuación personal de los gestores y técnicos

<sup>16</sup> Aunque es verdad que no se impone el modo ni el grado de tal operación de reforma. En este sentido, y crítico con el fundamento constitucional del ALRSAL, señalaba VELASCO CABALLERO, F., *Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, en *Anuario de Derecho Municipal*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pág. 26, que “*la Ley Orgánica 2/2012 establece un sistema de control financiero sobre los resultados globales de cada organización pública territorial [...] Esto es: la LOEPSF establece principios finalistas y reglas de resultado (de déficit, endeudamiento y gasto) que han de cumplir las distintas organizaciones públicas territoriales, (pero) no impone opciones concretas sobre cómo ejercer sus competencias, sino qué objetivos y qué resultados deben cumplirse en el ejercicio de esas competencias. [...] Pues bien, muy distinta es la orientación del ALRSAL: no se limita a fijar objetivos y reglas de resultado a los municipios. Más bien pretende dirigir el ejercicio de cada concreta competencia municipal*”.

administrativos, sino de la inadecuación o anacronía de muchos de los procedimientos, instrumentos y pautas de actuación del poder público, en un entorno, el local, que debería priorizar siempre la simplificación y la transparencia de la acción pública<sup>17</sup>, frente al rigor procedimental y el formalismo competencial<sup>18</sup>. Como se ha dicho, hoy la *legitimidad administrativa* no reside sólo en el *qué* o en el *cuánto* (competencial), sino, también, y prioritariamente, en el *cómo* se hacen las cosas, surgiendo las exigencias de eficacia, eficiencia y economía en el actuar administrativo, conectadas a una *legitimidad por rendimientos*, y a la exigencia transversal de un auténtico (y controlable en sede judicial) deber de buena administración por todos los niveles de poder territorial<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Como se ha destacado, por ejemplo, en la doctrina italiana a propósito del reforzamiento, y su traslación al ámbito local, del “*principio constitucional de subsidiariedad horizontal*”, PELLIZZARI, S., “Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problema di giustiziabilità e prospettive di attuazione”, *Istituzioni del Federalismo*, 3, (2011), pág. 593 y ss.; POGGI, L., “La sussidiarietà nelle riforme amministrative”, *Quaderni Regionali*, 913, (2001). También, con carácter específico, DE GIORGI, M., “La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Statu e Regioni”, *Istituzioni del Federalismo*, 3, (2011), págs. 501–529, que gráficamente articula sus planteamientos sobre una cuestión básica de fondo, como premisa de su análisis: la simplificación, ¿es una simple noción jurídica o una política pública?

<sup>18</sup> Puede consultarse, en este sentido, el conjunto de estudios contenidos en el número 3–4, (2008), de la revista *Nuove Autonomie. Rivista di Diritto Pubblico*, en uno de los cuales se parte de la siguiente pregunta: MERUSI, F., “La semplificazione: problema legislativo o administrativo?”, pág. 325 y ss.

<sup>19</sup> *Vide* PONCE SOLÉ, J., “Crisis económica, deberes jurídicos de economía y eficiencia y Derecho administrativo”, en BLASCO ESTEVE, A. (coord.), *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo. Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Palma de Mallorca, 11 y 12 de febrero de 2011, INAP, Madrid, 2011, págs. 459–474.