

Presentación

Y mientras, el mundo local sigue a la espera de la reforma que reclama

Alfredo Galán Galán

*Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local,
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad
de Barcelona*

La publicación de este libro, en homenaje al profesor José Luis Rivero Ysern, coincide con la reciente celebración del décimo aniversario de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL).

Esta ley se incluye dentro del amplio conjunto de reformas llevadas a cabo en nuestro ordenamiento jurídico como medio para luchar contra la gran recesión iniciada en el año 2008. En esta línea, según su preámbulo, los objetivos perseguidos por la LRSAL eran: clarificar las competencias municipales para evitar las duplicidades administrativas; 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.

Ahora bien, los mecanismos y las fórmulas empleados por la LRSAL para alcanzar dichas metas no fueron aceptados pacíficamente por los Gobiernos locales y autonómicos, y sí, en cambio, fuertemente contestados por la doctrina científica. Así, Gobiernos locales y autonómicos acudieron ante el Tribunal Constitucional, al considerar que o bien vulneraban su ámbito competencial o bien menoscababan su autonomía constitucionalmente reconocida. Como consecuencia de tales impugnaciones, el alto tribunal examinó la posible in-

constitucionalidad de más de la mitad de los preceptos de la ley. El resultado de este estudio fue la declaración de constitucionalidad de una treintena de los artículos impugnados y la interpretación conforme a la Constitución o la declaración de inconstitucionalidad de otros quince. Paralelamente, numerosas comunidades autónomas, a través de diferentes normas, también intentaron redefinir el contenido y alcance de la LRSAL, para ajustarla a su comprensión de los ámbitos competenciales estatal y autonómico en la materia de régimen local. En realidad, fue aprobándose una legislación autonómica con la clara intención de frenar la aplicación de la LRSAL en sus territorios.

De la aprobación de la LRSAL y sus diez años de vida pueden extraerse unas útiles enseñanzas. La primera, sin duda alguna, es que el legislador debe esforzarse —aún más— en normar con acierto tanto técnico como político. La reforma vio la luz sin un debate previo, público y abierto. Fue abrumadora la crítica especializada desde la academia por no haber sido tenida en cuenta. La gran oposición que encontró la aplicación de la nueva regulación ha oscurecido algunos de sus aciertos, como fue el poner sobre la mesa —de nuevo— las exigencias de la racionalización o bien destacar el valor de la eficiencia económica en el mundo local.

La reforma ha llamado la atención sobre la necesidad de una ponderación adecuada de los valores en presencia o, si se prefiere, de los principios constitucionales aplicables. La reforma, en efecto, dado el contexto en el que se aprueba, se fundamenta casi exclusivamente en criterios económicos de eficiencia. No hay que olvidar que es en aquel momento en el que se modifica el texto constitucional para introducir con fuerza los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera. Probablemente el autor de la LRSAL debió tener en cuenta otros principios, también de rango constitucional, que conjugasen con el económico de la eficiencia; así, el principio democrático y el principio de autonomía.

La aprobación de la LRSAL, además, en mi opinión, es una muestra inequívoca de lo insuficiente que resulta, desde el punto de vista de la garantía de la autonomía local, la concepción que defiende la existencia de una función constitucional de las bases estatales sobre la materia de régimen local. Esta tesis, en efecto, viene a identificar el contenido de las bases con el contenido constitucionalmente garantizado de la autonomía local, de manera que, en consecuencia, las bases cumplirían una función constitucional de garantía de la autonomía local. Garantía que se predica principalmente, claro está, frente a las comunidades autónomas. Desde hace ya tiempo esta construcción ha sido objeto de crítica. No corresponde en exclusiva al Estado, sino también a la comunidad autónoma garantizar la autonomía local,

superándose así una visión paternalista en la que el Estado se erige en el protector de unos Gobiernos locales menores de edad frente a su enemigo natural que es la comunidad autónoma. La aprobación de la LRSAL ha demostrado que el nivel de garantía de la autonomía local que proporcionan las bases puede disminuir cuando la legislación básica se modifica. Esa disminución no puede interpretarse, a mi entender, como una reducción del contenido constitucionalmente garantizado de la autonomía local, o bien que este contenido sea variable.

En cualquier caso, al margen de esta y otras polémicas, lo que es innegable es que la LRSAL no es la reforma que esperaba el mundo local y que viene reclamando desde hace ya mucho tiempo con la esperanza de poder satisfacer mejor sus necesidades. El mundo local sigue todavía hoy a la espera.

Por todos los motivos expuestos, trascurrida una década, es de gran interés mostrar el efectivo impacto de la LRSAL en nuestro ordenamiento local. Es por esta razón por la que la Fundación Democracia y Gobierno Local ha acogido gustosamente la publicación de esta obra colectiva, propuesta y coordinada por la profesora Encarnación Montoya Martín y el profesor Severiano Fernández Ramos.

El libro que el lector tiene en sus manos recoge los resultados del trabajo de un grupo cualificado de once expertos en la materia, analizando si la LRSAL ha alcanzado los objetivos que se había fijado y en qué medida lo ha hecho, de acuerdo con el siguiente esquema: balance general de la reforma (Tomàs Font i Llovet); estudio de las modificaciones de las competencias locales (Ricardo Rivero Ortega); revisión sistemática del contenido y del impacto sobre la LRSAL de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional (Rafael Fernández Valverde); reconocimiento y alcance del principio de autonomía local, en particular, de la provincial, en el marco de la LRSAL (Manuel Zafra Víctor); examen de la manera de afrontar por la reforma el problema de la fragmentación de la planta local, los resultados obtenidos y qué otras alternativas cabían para resolver el dilema (Francisco Toscano Gil); análisis del régimen de la cooperación supramunicipal en la LRSAL como mecanismo para paliar las insuficiencias de la acción individual de los ayuntamientos, con especial atención a las mancomunidades (Concepción Barrero Rodríguez); revisión detallada de las modificaciones introducidas en el ámbito de los servicios públicos locales y, en particular, en los modos de gestión (Encarnación Montoya Martín); escrutinio de las medidas contenidas en la LRSAL con la finalidad de redimensionar el tamaño y ámbito del sector público local (Marcos Mariscal Ruiz); examen del impacto de la reforma en el régimen de los cargos públicos de las entidades locales (Severiano Fernández Ramos); incidencia de la reforma

sobre el empleo público local (Federico A. Castillo Blanco); y análisis de las implicaciones económico-financieras de la LRSAL (Manuel Medina Guerrero).

A todos los colaboradores citados y a los coordinadores de la publicación, la Fundación Democracia y Gobierno Local les agradece su excelente labor, augurando, asimismo, que la presente obra gozará de un justo reconocimiento dentro del público, académico y profesional, al cual se dirige.

No puedo terminar sin recordar que, como se ha señalado al comienzo de este escrito, el libro que el lector sujeta en sus manos, además de un propósito científico, tiene la finalidad de celebrar la trayectoria académica de José Luis Rivero Ysern, catedrático de Derecho Administrativo, maestro y buen amigo, con ocasión de su jubilación. No cabe duda de que, por su temática, este libro es el mejor homenaje posible a la ejecutoria académica del profesor Rivero Ysern, quien ha dedicado una gran parte de sus esfuerzos intelectuales a impulsar el progreso del derecho local español.

El camino laboral del profesor de universidad está marcado por hitos importantes. Quizá el primero sea la adquisición del título de doctor y, con ello, su entrada en un club que ha de ser selecto por méritos intelectuales y capacidades acreditadas de docencia e investigación. Muchos años después, en el culmen de la madurez, debe superarse otro reto no menos importante: la jubilación. Es esa la frontera que acaba de atravesar el profesor Rivero Ysern, después de alcanzar la cima en su profesión, acompañado de sus compañeros y de su institución.

Siempre he creído que somos lo que somos por lo que han sido nuestros maestros. Y ojalá nosotros seamos lo mismo para nuestros discípulos. Es cierto que en la universidad caminamos a hombros de gigantes, pero es de desear que también futuros gigantes puedan afirmar que se apoyaron en nuestros hombros. La mayor satisfacción que puede tener un académico es superar al maestro y, a la vez, verse superado por los discípulos, porque así se asegura el avance del conocimiento en aras del bien común. José Luis Rivero Ysern nos ha puesto difícil alcanzar esa meta: su obra y su vida son reflejo de unas cualidades que a los demás nos resultará difícil siquiera imitar.