

**ESTUDIO
INTRODUCTORIO**

Crisis económica y Derecho local

Francisco VELASCO CABALLERO

Director del Instituto de Derecho Local

Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

Desde 2007 hasta hoy los gobiernos locales actúan en un contexto de crisis económica. De un lado, las entidades locales sufren la crisis: reducción de ingresos y aumento de la demanda social de gasto. De otro lado, los gobiernos locales actúan como agentes de la política de reactivación económica de los Estados, como gestores de fondos públicos y como facilitadores de la iniciativa empresarial. Como sujetos pasivos de la crisis, los gobiernos locales disponen de escasos instrumentos propios de respuesta: escasa capacidad para mejorar las fuentes de ingreso y cierto margen para actuar sobre el gasto en inversión (aunque no el corriente, muy enfocado a la prestación de servicios a los ciudadanos). Como agentes de la política de reactivación económica las entidades locales están actuando de dos formas. Primero, como gestores de dos «fondos estatales» destinados a financiar contratos de obras, servicios y suministros con empresas que contraten a personas desempleadas. Estos fondos presentan algunos problemas jurídicos, tanto desde el punto de vista de la Ley de Contratos del Sector Público como del orden constitucional de distribución territorial del poder. La segunda forma de actuación local es mediante la progresiva eliminación de las licencias de actividad o apertura que dificultan el inicio de las actividades económicas.

Palabras clave: régimen local; gobiernos locales; crisis económica; financiación local; licencias municipales.

ABSTRACT

Since 2007, local governments have been operating within the context of an economic crisis. On the one hand, they are forced to deal with reduced income and an increased social demand for spending while on the other, they are obliged to act as agents of the State economic recovery policy as well as trustees of public funds and facilitators of entrepreneurship. As victims of the crisis, local governments are very restricted as regards their capacity to respond. For example, there is very little they can do to improve their sources of income or to reduce capital investment spending (referring, of course, not to current

spending which focuses more on public utilities). As agents of the State's economic recovery policy, local councils act in two ways. Firstly, as managers of the two «State funds» which are appropriated for the financing of contracts for public works, services and supplies to private companies who in turn provide jobs to the unemployed. These funds present some legal problems, both from the standpoint of the Law on Public Sector Contracts as well as from the point of view of the constitutional territorial distribution of power. The second form of local action is through the progressive elimination of local operating permits which, frequently, hinder the onset of economic activities.

Key words: local government law; economic crisis; local government funding; local government permits.

SUMARIO¹: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS GOBIERNOS LOCALES COMO SUJETOS PASIVOS DE LA CRISIS ECONÓMICA.—III. LOS GOBIERNOS LOCALES COMO AGENTES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA GENERAL.—1. Fondos estatales gestionados por entidades locales.—2. Supresión de las licencias municipales de actividad o apertura.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

1. La crisis económica que nos arrastra desde el verano de 2007 es global. Afecta a casi todos los Estados del mundo. Y dentro de los Estados, a todos los niveles de gobierno. Sentado esto, hay que apuntar ya de inicio que las manifestaciones de la crisis económica *no son idénticas para los distintos niveles territoriales de gobierno*; tampoco lo son las políticas públicas durante la crisis y para salir de la recesión. Tomando como referencia a los países europeos, se observan algunas manifestaciones singulares de la crisis en relación con las entidades locales. De un lado, dado que el origen de la crisis es financiero o bancario², los *gobiernos locales con más actividad financiera* han sufrido especialmente la crisis. Es el caso de los gobiernos locales holandeses, con importantes participaciones accionariales en bancos insolventes (sus pérdidas globales se cifran en 52,7 millones de euros); o es el caso, también, de muchos *local councils* británicos con fuertes depósitos en bancos islandeses en quiebra (las pérdidas se estiman en un billón de euros)³. De otro lado, los gobiernos locales con fuerte tendencia al crédito para las *inversiones de capital* han visto cómo los bancos han limitado notablemente su política crediticia, con la consiguiente paralización o supresión de inversiones locales basadas en el crédito bancario. Este último resultado se extiende también a las inversiones basadas

¹ El presente estudio fue entregado el 26 de marzo de 2010.

² Una explicación sintética, en S. NIÑO BECERRA, *El crash del 2010*, 4.ª ed., Barcelona, Los libros del linco, 2009, en especial pp. 124 y ss.

³ «Report by OSI/LGI to the Council of Europe: The impact of the economic downturn on local government: what is happening and what can be done about it?», *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Consejo de Europa, 2009, p. 9.

en estrategias de partenariado público-privado (muy extendido en algunos países, como el Reino Unido y, en los últimos años, en Polonia), que resultan inviables si los socios empresariales de las entidades locales no pueden acceder a los créditos bancarios⁴. Además de las evidentes conexiones directas entre la crisis bancaria y los gobiernos locales, la parálisis económica proyecta muchas otras consecuencias, directas o indirectas, sobre los gobiernos locales. Básicamente: la disminución de la actividad económica *reduce los ingresos locales* (tanto los provenientes de tributos como los resultantes de transferencias estatales y las derivadas del endeudamiento); y junto a ello, el desempleo derivado de la recesión económica proyecta sobre los gobiernos locales (sobre todo para aquellos que prestan importantes servicios sociales) *nuevas demandas de gasto en asistencia a los más desfavorecidos*. Explicado esto desde el presupuesto resulta que con menos ingresos se tienen que cubrir más gastos (o cambiar sustancialmente estos últimos: menos inversión y gasto corriente y más gasto social/asistencial).

2. La crisis económica ha dado lugar a muy diversos recetarios teóricos de solución. Frecuentemente, al frente de cada recetario se encuentra un premio nobel de economía. Muy sintéticamente, y con la mirada siempre puesta en la crisis bursátil de 1929, los economistas han aconsejado que *los Estados generen actividad económica*, aceptando un cierto nivel de endeudamiento y de excepción respecto del deseable objetivo de estabilidad presupuestaria. Las manifestaciones reales de esta mayor presencia del Estado cambian de país a país. En unos casos los Estados han actuado para sostener con fondos públicos el sistema financiero privado (y así asegurar el mantenimiento de flujos crediticios a las empresas). En otros casos, los Estados han subvencionado a empresas, han favorecido el consumo privado (mediante ayudas a la adquisición de ciertos bienes) o han generado artificialmente actividades económicas (por ejemplo, obras públicas). En el caso de Europa, todo ello ha ocurrido con la autorización de la Unión Europea, que ha aceptado la autorización global —y con mucha celeridad— de grandes paquetes de ayudas de Estado⁵. Pero al tiempo que se sugería un aumento del gasto público, los economistas anunciaban ya la necesidad de que ese gasto fuera limitado en el tiempo. De manera que ya a finales de 2009 la propuesta económica más generalizada era la de ir *eliminando la incentivación pública* de la economía (y con ello, el déficit presupuestario a que ha dado lugar) y avanzar hacia políticas de control del gasto y aumento de los ingresos (fundamentalmente, por vía impositiva). En términos globales, esto significa que los Estados que aún no han reactivado su actividad económica se ven compelidos a pasar precipitadamente al siguiente escalón de recetario anticrisis, eliminando las ayudas públicas a las empresas. Éste puede ser el caso de España. Significativamente, en un mismo ejercicio presupuestario España ofrece una fuerte inversión pública (mediante el

⁴ P. WATT, «The public finance initiative» (Working paper), Birmingham, 2004, p. 9.

⁵ Sobre ello, M. FEHLING, «La reacción de los Estados europeos frente a la crisis» (traducción de S. DIEZ SASTRE) en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 11 (2010); también: U. SOLTÉSZ y C. KÖCKRITZ, Der «vorübergehende Gemeinschaftsrahmen» für staatliche Beihilfen - die Antwort der Kommission auf die Krise in der Realwirtschaft», en *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EUZW)*, núm. 21 (2010), pp. 167 y ss.

Plan Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local: Real Decreto-Ley 13/2009) y una fuerte contención de la inversión en obra pública (de la ya presupuestada para el Ministerio de Fomento). Ocurre que en lapsos muy breves están desarrollándose dos políticas públicas que debieran ser sucesivas, pero que en la realidad son coetáneas.

3. Los recetarios anti-crisis se extienden, sin duda, a las entidades locales. A los gobiernos locales les afectan de dos maneras. En primer lugar, como sujetos pasivos de la crisis; esto es, como entidades públicas con déficit de ingresos y mayor demanda de gastos. En segundo lugar, los gobiernos locales son también sujetos activos en la recuperación económica, de tres formas: mediante una adecuada movilización de sus propios recursos (fundamentalmente, mediante los presupuestos anuales); como entidades de regulación de la actividad económica en la escala local (así, fijando requisitos o exigencias para el establecimiento y funcionamiento de empresas); y como instrumentos de la política económica y presupuestaria del Estado (así: como ejecutores de fondos estatales para la inversión, el empleo y la sostenibilidad). A estas dos dimensiones —activa y pasiva— de los gobiernos locales ante la crisis se va a hacer referencia separada en los siguientes apartados.

II. LOS GOBIERNOS LOCALES COMO SUJETOS PASIVOS DE LA CRISIS ECONÓMICA

4. Como ya se ha dicho, la crisis económica se proyecta de forma diferenciada y singular sobre los gobiernos locales. En líneas generales, la resistencia de las entidades locales frente a la crisis depende de la política económica general de cada Estado. Pues los gobiernos locales carecen, con carácter general, de poderes financieros suficientes como para desarrollar políticas económicas anticíclicas. Dependen, más bien, de la *política económica general del Estado*, y de cómo éste considere las necesidades financieras locales. Téngase en cuenta, además, que una buena parte del gasto local está referido a servicios públicos legalmente insuprimibles (esto es, impuesto por leyes estatales o regionales). La diferente posición de las entidades locales en sus Estados, tanto desde la perspectiva de los ingresos como desde la perspectiva de los gastos, ha determinado situaciones económicas muy diferenciadas a lo largo de Europa. Prestando atención a los presupuestos locales se observa cómo en algunos Estados europeos los gobiernos locales han reducido muy notablemente sus gastos (por encima del 10 por 100, respecto del ejercicio precedente); y junto a ello, en otros países, como Francia, el gasto local no sólo no se ha reducido sino que incluso ha aumentado. Y es que cada Estado ha ofrecido respuestas diferenciadas para sus gobiernos locales. Algunos Estados han entendido que la situación de crisis se manifestaba socialmente, sobre todo, en los gobiernos locales, y de ahí que hayan aumentado las transferencias o las subvenciones a los municipios. En otros casos, en cambio, se ha visto a los gobiernos locales como fuentes de gasto no siempre justificado y se les ha exigido que recortaran sus gastos (sobre todo corrientes) y aumentaran su eficiencia.

5. Las recetas financieras para los gobiernos locales, en tiempos de crisis, son aparentemente sencillas, y tienen *tres ejes elementales de mejora*: en el sistema de ingresos; en la selección de los gastos; y en la eficiencia de gestión. Estas propuestas, de amplia difusión en la comunidad académica europea, bien pudieran dar lugar a reformas coyunturales o generales del Derecho local español.

a) La mejora del *sistema de ingresos* ha de plantearse a partir de la realidad actual. Resulta, en este sentido, que no todos los sistemas de financiación local se han comportado de la misma forma ante la crisis. Simplificando mucho, la mayor o menor resistencia de la hacienda local, desde el punto de vista de los ingresos, resulta de la concreta combinación entre tributos propios, transferencias estatales o regionales y endeudamiento. E incluso del equilibrio interno, dentro del sistema tributario, entre impuestos cíclicos (como los que gravan la venta de inmuebles o la actividad económica) y acíclicos (como los impuestos sobre la propiedad inmueble y las tasas por la prestación de servicios). Y todo esto, por supuesto, en el concreto contexto económico nacional en el que se da esa combinación. En líneas generales, están resistiendo mejor las haciendas locales donde se da un cierto *equilibrio en las fuentes de financiación* (tributaria, por transferencias y por endeudamiento) de manera que la carestía no se manifiesta por igual en todas las fuentes de aprovisionamiento económico. En tiempo de crisis se ha observado la utilidad de los *tributos acíclicos*, contruidos sobre bases impositivas estables (como las diferentes modalidades de impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, como el IBI español). Es significativa la estabilidad recaudatoria del *council tax* en el Reino Unido⁶. Pues si bien es cierto que la estabilidad de la base imponible no refleja el valor real o de mercado de los inmuebles, al menos asegura una recaudación mínima y previsible en tiempos de crisis. Esta valoración tiene sentido, sobre todo, si se compara el comportamiento recaudatorio de los impuestos sobre la propiedad respecto de los impuestos sobre la actividad económica (que disminuyen drásticamente su capacidad recaudatoria en épocas de crisis). Esta valoración positiva de las bases impositivas duraderas (en el impuesto sobre propiedad inmueble) no quita para que, tal y como se ha propuesto en España, se permita una corrección o modulación al alza de la base imponible estable (construida sobre el valor catastral) para acercarla al valor real de mercado⁷. Pero siempre con la idea clara de que, en un régimen financiero con muy limitado poder normativo local resulta conveniente una mínima rigidez acíclica en la base impositiva de algunos tributos, como los que gravan la propiedad inmueble. Cuestión distinta es la posible presión ciudadana para que los gobiernos locales establezcan posibles bonificaciones para quienes, en tiempos de carestía, experimentan dificultades para pagar tributos acíclicos. Junto a lo anterior, las haciendas locales se han mostrado más resistentes donde las *transferencias superiores* (estatales o regionales) toman como indicador determinante la población. Ello asegura la capacidad de gasto de los gobiernos locales que se han de enfrentar a más demandas

⁶ «Report...», *op. cit.*, p. 12.

⁷ J. ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN y F. VEGA BORREGO, «La necesaria revisión del sistema tributario municipal», en *Anuario de Derecho Municipal 2008*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 128 y ss. (p. 132).

ciudadanas (las derivadas de situaciones de desempleo y necesidad). Una última advertencia debe hacerse —en tiempos de crisis— sobre las haciendas locales con un fuerte componente de ingresos procedentes de los rendimientos de los grandes tributos estatales (renta, sociedades y consumo). Es innegable la utilidad de esta forma de financiación en Estados con múltiples niveles de gobierno (así, los federales y el sistema autonómico español)⁸, pero al mismo tiempo hay que advertir que todos estos tributos estatales reducen su recaudación en tiempos de crisis económica (salvo que se produzca una revisión al alza de los tipos tributarios). En esa medida, una lección en tiempos de crisis puede ser el *mantenimiento del sistema plural y equilibrado de ingresos locales*, aun aceptándose la conveniencia de una mayor participación de las entidades locales (con o sin poder normativo propio) en los rendimientos de los grandes tributos estatales⁹.

b) La *selección del gasto*, expresado en los correspondientes créditos presupuestarios de cada entidad local, presenta escasos márgenes de opción. La reducción del *gasto corriente* es obviamente posible, pero de escaso recorrido¹⁰ (e incluso de dudosa eficiencia: la reprogramación de plantillas y servicios para la reducción del gasto corriente es en sí misma un gasto)¹¹. La reducción del gasto social o de servicios públicos universales es muy limitada. De un lado, el aumento de la carestía y el desempleo hacen políticamente inviable la reducción del gasto social; a lo sumo puede evitarse una tendencia expansiva. Y tampoco los servicios universales admiten demasiado margen para la reducción: por la primariedad social de esos servicios y porque, con frecuencia, su prestación está asegurada por leyes estatales o regionales (es el caso de España donde, amén del listado de servicios obligatorios del art. 26.1 LBRL, las leyes sectoriales estatales o autonómicas imponen numerosos servicios de prestación obligatoria a los ciudadanos: residuos, asistencia social primaria, etc.). Dicho esto, la reducción del gasto se produce, notablemente, en la *inversión de capital*. Se reduce ostensiblemente la inversión en obras públicas e instalaciones. Este resultado, fácilmente explicable con parámetros económicos, produce *disfunciones desde el punto de vista constitucional*. La drástica reducción del gasto local en obras públicas desapodera a los gobiernos locales de una de sus dimensiones políticas fundamentales: la configuración espacial de la ciudad y su entorno. Este resultado, de pérdida de autonomía política real, se acentúa cuando a la necesaria reducción de la inversión local acompaña un aumento de las obras públicas estatales o regionales (como instrumento de estímulo a la economía). Resulta, de esta manera, que *la opción política*

⁸ A. GARCÍA MARTÍNEZ, «Financiación Local», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2010, pp. 713 y ss. (p. 720).

⁹ Esta última propuesta, en J. SUÁREZ PANDIELLO, «Cómo abordar la reforma de la financiación local», en J. SUÁREZ PANDIELLO, A. UTRILLA DE LA HOZ y M. VILALTA FERRER, *Informe sobre la financiación local*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, pp. 15 y ss. (p. 36).

¹⁰ Más optimista J. L. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, «Gestión de calidad en tiempos de crisis», en *Revista de Estudios Locales*, núm. 123 (2009), pp. 34 y ss. (p. 40).

¹¹ Así, por ejemplo, en el Presupuesto del Ayuntamiento de Madrid para 2010 el gasto corriente se reduce en 1,92 por 100 (frente a una reducción del 22,51 por 100 en los gastos de capital). Véase la valoración de estos datos, en términos de política presupuestaria, en *Ciudad de Madrid 2010. Proyecto de Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid*, p. 7.

que acompaña a toda obra pública se desplaza del ámbito local al estatal o regional. En España, esto ya era una realidad en algunas Comunidades Autónomas, como la Comunidad de Madrid, que financian de forma selectiva las infraestructuras locales (Plan Prisma y sus complementos, en la Comunidad de Madrid). La novedad ahora es que también el Estado participa —mediante los fondos especiales de 2009 y 2010— en la determinación de las infraestructuras que interesan a las entidades locales.

c) La *eficiencia en el gasto* es la otra línea de mejora de las finanzas locales, en tiempos de crisis o de forma permanente. Aquí el punto de partida empírico no es claro. Las estrategias de *value for money* en el Reino Unido, que ponen la mira en el déficit de gestión de los *local councils* británicos, se han formulado originariamente al hilo de una política conservadora —del Gobierno *tory* de los años ochenta— de severa limitación del poder local (en buena medida en manos laboristas)¹². Trasladando esta advertencia a España, no está empíricamente comprobado que la gestión del 13 por 100 del gasto público (el correspondiente a las entidades locales en España) sea más ineficiente que el gasto público gestionado por las Comunidades Autónomas o el Estado. Antes bien, algunos indicadores parecen mostrar justamente lo contrario. Con todo, aun insistiendo en que la mejora de la eficiencia no es un asunto exclusivo local, sino una perspectiva global de análisis, las enseñanzas del *New Public Management* ofrecen algunas pautas de renovación —con o sin cambios legislativos— en la gestión local. Una de las posibles reformas se refiere al control del gasto local. El punto de referencia es aquí, necesariamente, el llamado *Comprehensive Performance Assessment* del Reino Unido¹³, esto es, la necesidad de evaluar global y analíticamente la eficiencia económica de cada gobierno local. El cómo de este control admite muchas posibilidades. En un sistema legal y constitucional de autonomía local, como el español, la evaluación del rendimiento ha de ser necesariamente propio y autónomo, aunque puede ser de existencia necesaria (impuesto por la ley). La mayor dificultad en torno a estas evaluaciones se da en su posible repercusión financiera (en forma de transferencias favorecidas del Estado, en caso de gestión eficiente), que ha de ser plenamente compatible con la autonomía financiera que resulta de los arts. 137 y 142 CE. Otra posible línea de reforma en la eficiencia viene de la *profesionalización de la gestión local*. En el actual estado de cosas, los municipios medianos y pequeños se gestionan en gran medida por cargos electos, asistidos de escaso personal técnico y, en ocasiones, de personal eventual con más afinidad de partido que cualificación específica. En estos municipios, los cargos electos frecuentemente ejercen funciones para los que no están capacitados (urbanismo, gestión de servicios públicos, contratación) por lo que también frecuentemente su función está sobrerretribuida. No se pone en cuestión la dedicación intensa de la mayoría de los concejales a la gestión local; lo que subrayo es la escasa eficiencia del gasto local para esa tarea, cuando se realiza por personal no específi-

¹² D. WILSON y Ch. GAME, *Local Government in the United Kingdom*, 4.ª ed., New York, 2006, pp. 353 y ss.

¹³ Una descripción del sistema, en S. DIEZ SASTRE, «Reino Unido», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2010, p. 439.

camente capacitado. La línea de evolución lógica es hacia una gestión profesionalizada, realizada por personal directivo profesional que sustituye a los cargos políticos (pasando estos últimos a desempeñar una labor de dirección, orientación y control políticos sobre el conjunto de la gestión local) y al personal eventual.

III. LOS GOBIERNOS LOCALES COMO AGENTES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA GENERAL

6. Las entidades locales no sólo son sujetos pasivos de la crisis económica. Son actores necesarios de su solución. Ya con anterioridad a la crisis, la «Agenda de Lisboa» contaba con los gobiernos locales para conseguir que la economía europea fuera la más competitiva del mundo. Ahora, en el escenario de crisis, los Estados cuentan con sus entidades locales para la ejecución de políticas de reactivación económica. Desde la perspectiva española, vamos a hacer referencia ahora a dos líneas de actuación. La primera se refiere a la incentivación de la inversión local mediante fondos estatales específicamente destinados a ese fin. La segunda se refiere a la activación económica mediante la supresión de las licencias municipales de actividad.

1. Fondos estatales gestionados por entidades locales

7. Los distintos Estados europeos han optado, como uno de los ejes fundamentales de sus políticas de reactivación económica, por destinar importantes recursos presupuestarios a la realización de obras e infraestructuras locales. La lógica económica es sencilla, y se inscribe en las líneas generales de actuación delimitadas en la «cumbre sobre la economía mundial» (Washington, 15 de noviembre de 2008) y en el Plan Europeo de Recuperación Económica (26 de noviembre de 2008). Se trata de fomentar la realización de obras públicas —o inversiones de interés público— para permitir la subsistencia del tejido empresarial local y —en la medida de lo posible— mantener el empleo. Los expertos contemporáneos de la economía post-liberal avalan y aconsejan estas medidas de fuerte inversión pública, a la manera de las políticas keynesianas que inspiraron el *new deal* norteamericano de principio del pasado siglo. Tal y como ha sintetizado KRUGMAN: «si el sector privado no gasta lo suficiente para mantener el pleno empleo, el sector público debe contribuir a utilizar toda la capacidad productiva. Dejemos que el gobierno pida prestado el dinero y utilice los fondos para financiar proyectos de inversión público —si es posible, en objetivos buenos, pero ésta es una consideración secundaria— y proporcione de este modo puestos de trabajo, lo que hará que la gente esté más dispuesta a gastar, y de este modo se generen más puestos de trabajo, y así sucesivamente»¹⁴. Sobre estas premisas, cada Estado europeo ha puesto el acento en diversos objetos para esta

¹⁴ P. KRUGMAN, «El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual», 3.^a ed., Barcelona, Crítica, 2009, p. 77.

inversión local. En Francia el Estado devuelve la tributación por IVA de las empresas que llevan a cabo obras de interés local; en Austria el Estado central y los *Länder* financian hasta el 75 por 100 de nuevas infraestructuras locales; Alemania ha destinado en 2009 diez mil millones de euros para financiación de obras locales y regionales (cofinanciadas al 25 por 100 por los receptores); Noruega ha creado un fondo especial para la financiación de pequeñas obras locales. Todas estas inversiones presentan dos características comunes: ejecución inmediata y fuerte orientación objetiva hacia la sostenibilidad ambiental¹⁵. En España, la inversión local del Estado se ha articulado a través de dos fondos estatales cuya ejecución se confía a las entidades locales (en particular a los municipios y mancomunidades municipales). Se trata, en primer lugar, del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL), creado por Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre. Este primer fondo ha tenido continuidad (aunque con alteración parcial de sus finalidades) en el posterior Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL), aprobado por Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre. En ambos casos los municipios y mancomunidades son instrumentos de la política estatal de reactivación económica.

8. La estructura de los fondos estatales es sencilla. La regulación del Real Decreto-Ley 9/2008 (FEIL) ha tenido luego continuidad, con algunas mejoras técnicas, en el Real Decreto-Ley 13/2009 (FEESL). En ambos Reales Decretos-Ley el Estado establece un *procedimiento administrativo extraordinario* para transferir recursos económicos a los municipios y mancomunidades que contraten con particulares la realización de concretos proyectos de inversión para algunos de los objetos predispuestos por los propios Reales Decretos-Ley: obras de competencia municipal [art. 3.1.a) FEIL] u obras, suministros para el equipamiento de los nuevos edificios o instalaciones, suministros de equipos y sistemas de telecomunicaciones, servicios tecnológicos, e incluso gasto corriente vinculado a programas educativos o sociales (art. 9 FEESL)¹⁶. El procedimiento no es competitivo, pues cada municipio tiene asignada una suma financiable propia, en función de su población (disposición adicional 1.ª FEIL y art. 3.1 FEESL). En puridad, el verdadero sentido de los fondos estatales no es dotar de más recursos a los municipios sino de *hacer llegar a las empresas de toda España recursos económicos* para mantener la actividad económica y el empleo; al menos en algunos sectores donde más contundentes son las manifestaciones de la crisis, como es la construcción o la obra pública. El *requisito* para ese fin económico estatal se cifra en que las empresas beneficiarias ejecuten proyectos de interés local; y los *instrumentos o agentes* de esta estrategia económica son los municipios. Estos fondos estatales están resultando ciertamente eficaces para su objetivo¹⁷; está aún por determinar si, además, han sido eficientes. Este último juicio no se puede hacer atendiendo a la calidad de las obras o programas financiados (pues ese no era propiamente el fin de los fondos) sino a la utilidad real que, para el mantenimiento

¹⁵ «Report...», *op. cit.*, p. 14

¹⁶ *Vid.* un esquema completo del procedimiento en: M. FUEYO BROS, «Esquemas del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 22 (2009), pp. 3288 y ss.

¹⁷ Los datos sobre la ejecución de los fondos, en: https://ssweb.mpt.es/infofondo2010/info_ciudadanos/.

de la actividad productiva y el empleo, ha supuesto el enorme gasto estatal¹⁸. Desde la perspectiva jurídica, los fondos estatales suscitan diversas cuestiones sobre la inserción de una regulación excepcional en el sistema jurídico general vigente. Dos de esas cuestiones se van a mencionar ahora: la derogación singular del régimen contractual general; y el encaje de los «fondos estatales» en sistema constitucional de autonomía local. No se abordan ahora otras perspectivas jurídicamente relevantes de los «fondos estatales», como la presupuestación en forma de Real Decreto-Ley o la creación de deuda pública por este medio¹⁹.

9. Sobre lo primero. Los Reales Decretos-Ley 9/2008 y 13/2009 sólo prevén la financiación estatal de obras o servicios *contratados con empresas que incorporen trabajadores desempleados*. Sólo marginalmente contemplan la ejecución directa por los propios municipios (arts. 3.3 FEEIL y 14 FEESL). Como de lo que se trata es de financiar contratos, los «fondos estatales» incluyen algunas reglas de agilización o facilitación de la contratación pública (arts. 9 FEEIL y 17 FEESL). Se trata de una regulación especial, de aplicación preferente, para un objeto temporal y material limitado: los contratos que se adjudiquen con cargo a los fondos estatales y que se acojan a los requisitos fijados en esos fondos. Para estos contratos se *excepcionan o modulan* algunas normas sobre concurrencia y licitación contenidas en la legislación de contratos del sector público. Porque lo fundamental de estos contratos no es la competencia entre licitadores sino el *sostenimiento del empleo*²⁰. En este sentido, la regulación contractual de los Reales Decretos-Ley desplaza la aplicación de la normativa básica estatal (la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público: LCSP). De otro lado, la posible contradicción formal de los Reales Decretos-Ley con algunos preceptos de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios, se salva porque las cuantías de los contratos financiados con los «fondos estatales» se encuentran por debajo de los umbrales comunitarios. Significativamente, véase que siendo los contratos de obras armonizados (sometidos a la Directiva 2004/18/CE) los de valor estimado igual o superior a 5.278.000 euros, los dos Reales Decretos-Ley establecen como cuantía máxima del contrato de obras la de 5.000.000 euros [art. 3.1.c) FEIL y art. 10.5 FEESL].

10. Las singularidades normativas para los contratos financiados con los «fondos estatales» son de varios órdenes. Fundamentalmente, los Reales-Decretos-Ley permiten *cualquier procedimiento de licitación y adjudicación* para estos contratos (incluido el ne-

¹⁸ Vid. algunos criterios útiles para esta valoración en A. I. AGUERREA, P. ARÉVALO y J. A. HERCE, «El Fondo de inversión Local: un enfoque descentralizado para la reactivación económica», en *Análisis Local*, núm. 84 (2009), pp. 36 y ss. (p. 142).

¹⁹ Sobre ello, L. CAZORLA PRIETO, *Crisis económica y transformación del Estado*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2009, en especial, pp. 140 y 149.

²⁰ L. ORTEGA ÁLVAREZ, «El Fondo Estatal de Inversión Local y el equilibrio entre los principios de interés público y libre competencia en la contratación pública local», en *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 95 (2010), pp. 31 y ss. (p. 33).

gociado sin publicidad y el contrato menor), con independencia de la cuantía. Con ello se altera sustancialmente la diferenciación de procedimientos y formas de adjudicación del art. 122 LCSP. En especial, si la LCSP sólo autoriza «contratos menores» de obras (sin expediente previo de contratación, sin licitación y sin publicidad) por debajo de 50.000 euros, ahora esa forma contractual extraordinaria (sólo justificada por su limitada cuantía) puede alcanzar también a contratos de alta cuantía (hasta 5.000.000 de euros). No es difícil de imaginar que, con base en esta regulación legal extraordinaria, una buena parte de los contratos de obras se habrá adjudicado directamente a empresas previamente conocidas en los ayuntamientos. También resulta relevante la obligación de incluir en los pliegos de los contratos una cláusula que exige que el personal contratado por el adjudicatario se encuentre en *situación de desempleo* (art. 9.2 FFEIL), e incluso «prioritariamente en situación de desempleo de larga duración» (art. 17.2 FEESL). Este tipo de cláusulas no es una novedad absoluta, pues están previstas en el art. 102 LCSP (y para los contratos armonizados, en el art. 26 de la Directiva 2004/18/CE)²¹. Lo novedoso ahora es que en la regulación de los «fondos estatales» estamos no sólo ante meras «condiciones especiales» para ciertos contratos sino ante la definición misma del *objeto* del contrato: la obra, el suministro o el servicio contratado son secundarios respecto del verdadero fin del contrato: el empleo de desempleados. Además de estas singularidades *normativas* en los contratos financiados con los «fondos estatales», la *ejecución* real de los contratos adjudicados previsiblemente necesitará de interpretaciones flexibles de la LCSP. Piénsese, por ejemplo, en la modificación del objeto del contrato, que conforme al art. 202 LCSP sólo es válida para «causas imprevistas», no para cualesquiera «necesidades nuevas»²². Dada la urgencia en la tramitación de los expedientes, y la fugacidad de los plazos de adjudicación, el concepto de «causas imprevistas» ha de ser interpretado de forma necesariamente amplia, esto es, cualquier causa no razonablemente previsible por los servicios técnicos de municipios que en plazos muy breves han de ofrecer proyectos hasta cubrir el máximo de financiación posible conforme a su población. Al final, la suma de las singularidades normativas y aplicativas de los nuevos contratos, los cobijados en el FFEIL y en el FEESL, nos lleva a concluir que estamos ante un *tipo de contrato público singular*: contrato público para el empleo y la reactivación económica. Su fin regulador no es ni la libre competencia ni la preservación del interés público contractual sino el mantenimiento del empleo y la reactivación económica. Y su régimen jurídico es el de los Reales Decretos-Ley 9/2008 y 13/2009, no el de la LCSP, que sólo es de aplicación supletoria.

11. Los fondos estatales, el FEIL y el FEESL, lógicamente se centran en lo económico. Dedicar poca atención a la especificidad de las Administraciones públicas que han de ejecutar los fondos: los municipios y las mancomunidades. Lo cual no quita para que la regulación de los «fondos estatales» haya de interpretarse en el marco sistemático

²¹ J. M. GIMENO FELIÚ, «Nuevos escenarios de política de contratación pública en tiempos de crisis económica», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 9 (2010), pp. 50 y ss. (p. 52).

²² J. M. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, «Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 22 (2009), pp. 3264 y ss. (p. 3270).

general que regula los gobiernos locales en España. En otros términos: no se pueden leer los Reales Decretos-Ley 9/2008 y 13/2009 como un nuevo sistema de reparto de poder en España. Los «fondos estatales» han de leerse en el marco del actual sistema constitucional y estatutario²³. Y es que un Real Decreto-Ley, por su posición en el sistema de fuentes (art. 86 CE), no puede afectar ni a la Constitución ni a los Estatutos de Autonomía. De este planteamiento de partida resulta lo siguiente:

a) El Estado, con base en los arts. 149.1.13 y 149.1.18 CE puede, ciertamente, aprobar medidas de financiación urgente de obras públicas, servicios o suministros. Y puede involucrar a las Administraciones públicas locales en esa opción. En efecto, la competencia estatal sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), sumada a la competencia sobre «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» y «bases de los contratos administrativos» (art. 149.1.18 CE), puede promover la financiación de obras preferentemente locales (sobre la hipótesis, no rechazable de antemano, de que las obras locales son idóneas para el fomento del empleo). Ahora bien, el desarrollo y ejecución del FEEIL y el FEESL han de atender, necesariamente, a lo que disponen los *Estatutos de cada Comunidad Autónoma*. De ahí va a resultar que en casi todas las Comunidades Autónomas, las que no han renovado sus Estatutos en 2006-2007, no hay obstáculos graves para que rija por completo el sistema de gestión diseñado en los Reales Decretos-Ley 9/2008 y 13/2009: fijación de actividades financiables por parte del Estado; posición de los ayuntamientos como solicitantes directos de ayudas financieras ante el Ministerio de Administraciones Públicas; exclusión de toda coordinación con los planes autonómicos de obras; control de las ayudas directamente por la Dirección General de Cooperación Local (Ministerio de Política Territorial) y por la Intervención General del Estado. Pero en otras Comunidades Autónomas, es el caso de Cataluña y Andalucía, los respectivos Estatutos han diseñado otro sistema de gestión de las posibles ayudas estatales. Tomo como referencia ahora el Estatuto para Andalucía. El art. 58.3 del Estatuto atribuye a la Comunidad andaluza la competencia de «desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica». Según el propio art. 58.3.c) del Estatuto andaluz, la competencia autonómica comprende, expresamente, «la gestión de los planes, incluyendo los fondos y los recursos de origen estatal destinados al fomento de la actividad económica, en los términos que se acuerden con el Estado mediante convenio». De otro lado, el art. 45.3 del Estatuto andaluz establece con claridad que «en las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma precisará los objetivos de las subvenciones territorializables de la Administración central [...] completando las condiciones de otorgamiento y asumiendo toda la gestión incluyendo la tramitación y la concesión». Ciertamente es que algunos de los conceptos normativos del Estatuto de Andalucía precisan aún de cierta precisión hermenéutica [como cuáles son las «subvenciones territorializables», y cuál es el contenido posible del «convenio» al que se refiere el art. 58.3.c) del Estatuto andaluz]. Pero incluso

²³ Esta perspectiva de análisis, en el exhaustivo y agudo libro de A. EMBID IRUJO, *El Derecho de la crisis económica*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009, pp. 95 y ss.

asumiendo esas imprecisiones, no hace falta una especial labor de exégesis para concluir que, al menos en Andalucía, no debería regir el procedimiento de gestión del FEEIL y el FEESL. Cabe, desde luego, un «convenio» específico en el que se precisen las facultades de fijación de objetivos por parte del Estado, de un lado, y las tareas de gestión de la Comunidad Autónoma, de otro lado. Pero desde luego que no es aplicable en Andalucía el procedimiento de relación directa entre cada ayuntamiento y el Ministerio de Política Territorial. Habría sido oportuno, en consecuencia, un acuerdo de gestión de los «fondos estatales» para —al menos— las cantidades correspondientes a los municipios y mancomunidades andaluces.

b) Los Reales Decretos-Ley 9/2008 y 13/2009 tampoco afectan, por definición, a la autonomía local que garantizan el art. 137 CE, el art. 9.7 de la Carta Europea de la Autonomía Local, y varios de los nuevos Estatutos de Autonomía. Este punto de partida exige, sobre todo, una «interpretación conforme a la autonomía local» de los «fondos estatales». En cuanto a las actividades financiables, hay que entender que los listados de posibles obras (art. 3.1 FEEIL) o de obras, suministros y servicios (art. 2 FEESL) son ejemplificativos; esto es, son financiables todas las obras, servicios o suministros de competencia municipal reconducibles con generosidad a los arts. 6, 9 y 10 LCSP. Además, la evaluación estatal de los proyectos (tanto formal como materialmente), prevista en los arts. 5.3 FEEIL y 13 FEESL, ha de partir de la premisa de que el órgano evaluador (Delegación del Gobierno o Secretaría de Estado de Cooperación Territorial) está ante proyectos presentados por entidades autónomas con legitimación democrática directa (municipios), lo que necesariamente restringe la valoración de idoneidad y suficiencia de los proyectos. Las entidades locales no son, en nuestro sistema constitucional, Administración indirecta del Estado, lo que directamente marca límites severos a la forma en que la Administración del Estado, central o periférica (no autónoma y sin legitimación democrática directa) puede evaluar las propuestas municipales. Los límites a la evaluación estatal de los proyectos han de regir también para la fase de justificación y obtención de la «última remesa de fondos» regulada en los arts. 7.1 FEEIL y 16 FEESL. Por último, las normas especiales sobre gestión de los contratos financiados con los «fondos estatales» han de ser necesariamente compatibles con el poder de *autoorganización local* [art. 4.1.a) LBRL; art. 6.1 CEAL y, entre otros, art. 91.3 del Estatuto andaluz]. Esto afecta directamente a la elaboración de los pliegos de los contratos de obras, que aunque necesariamente han de cumplir con los fines de los Reales Decretos-Ley 9/2008 y 13/2009, también han de ser adecuados a la realidad organizativa, competencial y socio-económica de cada municipio. De nuevo, los municipios no son meros «agentes contratistas» del Estado; en nuestro sistema constitucional los municipios son siempre —incluso cuando gestionan un fondo estatal— entidades territoriales de naturaleza política dotadas de autonomía. Y esto exige una lectura del FEEIL y el FEESL acorde con esta premisa constitucional.

2. Supresión de las licencias municipales de actividad o apertura

12. Por diversas razones, las licencias municipales de actividad o apertura han pasado a un primer plano en los últimos dos años. El foco de atención es ahora de naturaleza económica. En situación de crisis económica generalizada, y cuando se están desarrollando importantes políticas estatales de estímulo a la actividad empresarial, necesariamente se plantea cuál es el sentido, utilidad y racionalidad de un tipo de licencia municipal, la de apertura, que condiciona la realización de actividades económicas, fundamentalmente al público. Ya con una primera aproximación a estas licencias, se observa que su existencia y actual regulación no siempre es clara ni homogénea²⁴. De hecho, las diferencias de regulación en las distintas Comunidades Autónomas son hoy ya notables. Se observa, de esta manera, cómo la licencia municipal de actividad o apertura unas veces cae en el ámbito de lo *urbanístico* (prima aquí la consideración de la licencia de actividades como control preventivo sobre los usos del suelo o de los edificios conforme al planeamiento urbanístico). Es el caso de las licencias de actividad que entroncan con el art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (1955). Pero otras veces prima la consideración *ambiental* de las licencias de actividad: como control municipal de la «incidencia ambiental» menor de algunas actividades económicas. Son las licencias que traen causa del —ya en gran medida desplazado— Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (1961). Ahora, a estas dos perspectivas normativas de las licencias de actividad (la urbanística y la ambiental) viene a superponerse una tercera y prevalente: la *perspectiva económica*. El arranque de este nuevo planteamiento tiene que ver con la transposición en España 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. Pero ya ha trascendido fuera de esta directiva: mediante la reforma del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y mediante el Proyecto de Ley de Economía Sostenible.

13. Desde una perspectiva económica hay que destacar, antes de nada, el notable *déficit ejecutivo* que empaña a las licencias municipales de actividad o apertura (y en su caso, también, a la llamada licencia de funcionamiento). Una buena parte de las solicitudes de licencia no se resuelven expresamente, y se consideran otorgadas por silencio positivo. No es infrecuente, incluso, que esas solicitudes no respondidas se correspondan con proyectos complejos, donde el coste del control administrativo preventivo resulta muy elevado y, en esos términos, poco rentable para cada ayuntamiento. Tampoco son infrecuentes las licencias que, de hecho, sólo controlan que el solicitante haya abonado la correspondiente tasa por expedición. Por el contrario, son frecuentes las licencias para proyectos constructivos o apertura de locales en las que no hay inspección técnica sobre el terreno, de lo que resulta que la licencia se emite con la única referencia del proyecto

²⁴ Véanse las incoherencias, incluso en la denominación de las licencias y su difícil diferenciación, en G. VALERA ESCOBAR, *Régimen jurídico general de la licencia municipal de obras y apertura de establecimiento en Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008, p. 211.

técnico y la declaración de su responsable o titular. Y por último, la realidad muestra tozudamente que una gran cantidad de actividades se realizan, simplemente, sin solicitud de licencia alguna, y sin que los ayuntamientos tengan capacidad real para identificar los supuestos de fraude o incluso para imponer su corrección. El «déficit ejecutivo» en relación con la expedición de licencias es tanto más llamativo en relación con su vigencia permanente. Esto es, una vez otorgada licencia, u obtenida por silencio positivo, los ayuntamientos apenas si ejercen controles permanentes (a posteriori) sobre las actividades. La idea del «tracto sucesivo», que se predica tradicionalmente de las licencias de actividad, simplemente no va acompañada de inspecciones periódicas y eficaces. Así que, en pocas palabras, en la práctica, en un buen número de casos, la actividad municipal se limita a un reducido (y selectivo) control preventivo de proyectos y a un no-control sobre la eficacia continua de la licencia otorgada.

14. Por simple inercia, una realidad como la descrita podría permanecer eternamente. Pero en el camino se ha ido cruzando una nueva *perspectiva económica sobre los controles administrativos preventivos*, y por tanto sobre las licencias municipales. Al menos, y principalmente, sobre las licencias de actividad y de apertura. El planteamiento no es nuevo, pero aumenta su resonancia en tiempos de crisis: las licencias municipales previas retardan y gravan el ejercicio de actividades económicas, y por tanto deben existir sólo en supuestos cualificados. Dos son los ejes normativos para este planteamiento: la Directiva 2006/123/CE (y sus múltiples vías de transposición en España) y, más recientemente, el Proyecto de Ley de Economía Sostenible, que incluye una importante reforma de la LBRL precisamente en materia de licencias. El resultado de cualquiera de estas dos vías será, probablemente, la progresiva sustitución de una buena parte de las licencias municipales de actividad o apertura por *comunicaciones previas y declaraciones responsables*. Este resultado no supone la desaparición de los controles administrativos sobre los establecimientos industriales o mercantiles sino, más sencillamente, una nueva articulación temporal y funcional de los controles: si ahora el eje del control es la licencia previa, y está en un segundo plano el control o inspección permanente sobre la actividad, la prevalencia de la nueva perspectiva económica lleva a que el control inicial se simplifique (comunicaciones previas o declaraciones responsables) y en cambio se intensifique el control a posteriori, sobre actividades económicas ya en marcha²⁵. La clave está entonces en cómo configurar comunicaciones previas, declaraciones responsables y procedimientos administrativos de inspección adecuados y eficientes. Una orientación puede venir de la reciente Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid por la que se establece el Régimen de Gestión de Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades, de 29 de junio de 2009. Esta ordenanza establece, tanto para las comunicaciones previas como para las solicitudes de licencias, la exigencia de que el promotor de una actividad recabe un *previo certificado de conformidad de una entidad colaboradora (privada) acreditada*. En una última instancia, la ordenanza madrileña viene a mejorar técnicamente y reforzar

²⁵ J. V. GONZÁLEZ GARCÍA, «La transposición de la Directiva de Servicios: Aspectos normativos y organizativos en el Derecho español», en *Revista de Derecho Europeo*, núm. 32 (2009), pp. 469 y ss. (p. 479).

jurídicamente la *solicitud* de licencia o la *comunicación* previa, resultado éste al que se habría llegado también si los visados colegiales hubieran funcionado correctamente (y no como una simple fuente de financiación colegial). Ahora, en el momento del cambio hacia un sistema generalizado de controles municipales a posteriori, se puede valorar la utilidad de entidades colaboradoras que, de un lado, aporten rigor a las comunicaciones previas y, de otro lado, aseguren la realización de inspecciones continuas.

15. Sintetizando mucho, la Directiva 2006/123/CE impone a todos los Estados miembros que, en sus distintos niveles territoriales, revisen sus sistemas de control sobre el establecimiento y prestación de servicios (comercio, actividades económicas al público, servicios profesionales...); y que supriman todos aquellos controles preventivos que no estén claramente justificados por «razones imperiosas de interés general». La transposición de esta directiva incumbe directamente a todos los niveles de gobierno, y por tanto también a los ayuntamientos. Se ha discutido entre nosotros si las licencias urbanísticas municipales, todas ellas, quedan fuera del *ámbito de aplicación de la directiva*. Es cierto que la exclusión tiene apoyo en algún párrafo de la motivación de la directiva (considerando 9.^o); pero creo que no se está haciendo una lectura correcta de aquella fundamentación. Es cierto que la Directiva 2006/123/CE deja fuera de su regulación el «urbanismo». Pero eso no significa que la directiva europea excluya de su ámbito de vigencia (por ser «urbanismo») cualquier actividad considerada como tal en las leyes de los distintos Estados miembros. Y es que fácilmente puede no coincidir el concepto de «urbanismo» en la directiva europea y en los Derechos nacionales. En especial, el *amplísimo concepto de actividad urbanística que ofrecen las leyes españolas* de suelo y urbanismo no puede reconducirse *in toto* al concepto de «urbanismo» de la Directiva 2006/123/CE. No hay duda de que son «urbanísticas», en el sentido de la Directiva de Servicios, las licencias para urbanización (cuando no haya proyecto de reparcelación) y de edificación. *Pero no son «urbanísticas», en el sentido europeo, las licencias de actividad y apertura*. No discuto que las leyes urbanísticas españolas frecuentemente regulan el control (mediante licencia municipal) de las actividades económicas al público y de la apertura de locales o establecimientos comerciales. Que esos controles se regulen como «urbanísticos» puede tener que ver con una tradicional comprensión amplia del urbanismo en España; o con una opción política autonómica para regular por completo (al amparo del título competencial autonómico exclusivo sobre «urbanismo») los controles previos sobre los establecimientos y las actividades económicas. Pero aunque en España las licencias de actividad y apertura se denominen «urbanísticas», no caen fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE: no son licencias «urbanísticas» a los efectos de la Directiva de Servicios. En consecuencia, las leyes autonómicas y las ordenanzas municipales sobre licencias deben ser revisadas, y suprimirse las licencias previas de actividad o apertura (en su caso, sustituyéndolas por «acciones comunicadas» o «declaraciones responsables») cuando no haya una «razón imperiosa de interés general» que justifique su mantenimiento. Éste es, a mi juicio, el sentido del Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Tras la modificación, el nuevo art. 22.1 RSCL establece que «la apertura de los establecimien-

tos industriales y mercantiles podrá sujetarse a los medios de intervención municipal, en los términos previstos en la legislación básica en materia de régimen local y en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio». La simple mención a la Ley 17/2009, dictada para la transposición estatal de la Directiva 2006/123/CE, muestra ya con claridad que, al menos con la perspectiva económica del Estado, las licencias de apertura controlan el ejercicio de una actividad económica (de servicios), bien por razones urbanísticas, bien por razones ambientales. Y por lo mismo, lo normal será que la mayor parte de esas licencias de apertura se sustituyan por comunicaciones previas o declaraciones responsables.

16. Se acepte o no la anterior argumentación, al mismo resultado (la progresiva sustitución de las licencias de apertura por comunicaciones previas) se llegará si se aprueba el actual art. 45 del Proyecto de Ley de Economía Sostenible. En este artículo se prevé la inclusión de dos nuevos párrafos en el art. 84 LBRL. Conforme al nuevo art. 84 bis, «...con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo...». Y según el art. 84 ter, «...cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, las entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma...». A esto hay que añadir una reforma parcial del art. 20.4.i) de la Ley de Haciendas Locales (R. D. Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), que establece como hecho imponible de tasa el «otorgamiento de licencias de apertura de establecimientos, así como por la realización de la actividad de verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación sectorial cuando se trate de actividades no sujetas a autorización o control previo». De una lectura integrada de todos estos preceptos resulta, con claridad, que las licencias municipales de actividades y apertura sólo podrán mantenerse en supuestos muy cualificados y justificados. Lo normal será, conforme al futuro mandato de la ley, que las licencias de actividad y apertura se transformen en acciones comunicadas y declaraciones responsables, y que se mejoren y generalicen los controles «a posteriori», sobre la actividad económica en marcha. Poco importará ya, si se aprueba el proyecto de ley con su redacción actual, que las licencias se consideren o no «urbanísticas», o que el propio proyecto de ley se considere o no una transposición tardía de la Directiva 2006/123/CE. Lo relevante ahora es que, desde la perspectiva económica que guía la consideración de las autorizaciones administrativas, las licencias municipales de actividad o apertura están en extinción, al menos tal y como las entendemos actualmente.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- «Report by OSI/LGI to the Council of Europe: The impact of the economic downturn on local government: what is happening and what can be done about it?», *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Consejo de Europa, 2009.

- AGUERREA, A. I.; ARÉVALO, P., y HERCE, J. A.: «El Fondo de inversión Local: un enfoque descentralizado para la reactivación económica», en *Análisis Local*, núm. 84, 2009.
- ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., y VEGA BORREGO, F.: «La necesaria revisión del sistema tributario municipal», en *Anuario de Derecho Municipal 2008*, Madrid, Marcial Pons, 2009.
- CAZORLA PRIETO, L.: *Crisis económica y transformación del Estado*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2009.
- DÍEZ SASTRE, S.: «Reino Unido», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2010.
- EMBID IRUJO, A.: *El Derecho de la crisis económica*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009.
- FEHLING, M.: «La reacción de los Estados europeos frente a la crisis» (trad. de S. DÍEZ SASTRE) en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 11, 2010.
- FUEYO BROS, M.: «Esquemas del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 22, 2009.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A.: «Financiación Local», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2010.
- GIMENO FELIÚ, J. M.: «Nuevos escenarios de política de contratación pública en tiempos de crisis económica», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 9, 2010.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V.: «La transposición de la Directiva de Servicios: Aspectos normativos y organizativos en el Derecho español», en *Revista de Derecho Europeo*, núm. 32, 2009.
- KRUGMAN, P.: «El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual», 3.^a ed., Barcelona, Crítica, 2009.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M.: «Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 22, 2009.
- NIÑO BECERRA, S.: *El crash del 2010*, 4.^a ed., Barcelona, Los libros del lince, 2009.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «El Fondo Estatal de Inversión Local y el equilibrio entre los principios de interés público y libre competencia en la contratación pública local», en *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 95, 2010.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. L.: «Gestión de calidad en tiempos de crisis», en *Revista de Estudios Locales*, núm. 123, 2009.
- SOLTÉSZ, U., y KÖCKRITZ, C.: «Der "vorübergehende Gemeinschaftsrahmen" für staatliche Beihilfen - die Antwort der Kommission auf die Krise in der Realwirtschaft», en *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EUZW)*, núm. 21, 2010.
- SUÁREZ PANDIELLO, J.: «Cómo abordar la reforma de la financiación local», en J. SUÁREZ PANDIELLO, A. UTRILLA DE LA HOZ y M. VILALTA FERRER, *Informe sobre la financiación local*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010.
- VALERA ESCOBAR, G.: *Régimen jurídico general de la licencia municipal de obras y apertura de establecimiento en Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008.
- WATT, P.: «The public finance initiative» (*Working paper*), Birmingham, 2004.
- WILSON, D. y GAME, C.: *Local Government in the United Kingdom*, 4.^a ed., New York, 2006.