

## La externalización de los tributos en el ámbito local. Un nuevo modelo de aplicación

FERNÁNDEZ GÓMEZ DEL CASTILLO, Ana María: *La externalización de los tributos en el ámbito local. Un nuevo modelo de aplicación*, Secretariado de Publicaciones, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2013, 173 pp.

La obra objeto de la presente recensión aborda la externalización de los tributos en el ámbito local; para ello, su autora examina, desde un punto de vista jurídico, si es posible y con qué límites externalizar en empresas privadas determinados servicios tributarios, centrándose, de modo fundamental, en las Haciendas Municipales.

A estos efectos, y desde una perspectiva sistemática, esta monografía viene a dividirse en *cuatro capítulos*, los cuales se complementan por una sección referente a consideraciones generales, así como de las conclusiones pertinentes.

En lo que atañe a las *consideraciones generales*, se parte de la situación actual de las Administraciones tributarias y del hecho de que los Ayuntamientos están traspasando determinadas funciones administrativas a entidades privadas con el objetivo de agilizar la gestión y mejorar la recaudación tributaria.

En este sentido, la autora viene a señalar que dicha externalización se plantea como una alternativa a la prestación directa por parte de las Haciendas Locales de los servicios tributarios, debiendo analizarse sus ventajas, límites y opciones desde un punto de vista jurídico.

Por su parte, el *capítulo primero* lleva por título «*Fórmulas de gestión de los servicios públicos tributarios municipales*», y en él se estudia el concepto de servicio público, así como las modalidades de gestión indirecta y directa del mismo. A este respecto, se pone de relieve que no todos los servicios públicos implican ejercicio de autoridad, pero cuando ello ocurre deben ejercitarse por funcionarios públicos y someterse a las disposiciones legales.

Junto a lo anterior, se ha destacado el hecho de que los municipios gozan de un amplio margen de decisión para proceder a la prestación de sus servicios públicos, mediante la determinación de su establecimiento y regulación e incluso de su supresión, tomándose en consideración, en este capítulo, las diversas formas de gestión de aquéllos.

En lo que concierne al *capítulo segundo* de la presente obra –sobre la *colaboración social en la aplicación de los tributos*–, Fernández Gómez del Castillo estudia la figura de la colaboración social con la Administración en la aplicación de los tributos recogida en el seno del artículo 92 de la Ley General Tributaria, incidiendo tanto en su régimen jurídico, como en las modalidades de la misma.

A tal fin, se ponen de relieve aquellos supuestos en que no resultan admisibles los contratos de asistencia técnica que comportan una fórmula de transferencia de funciones públicas que requieran el ejercicio de autoridad. En este sentido, la autora de la presente monografía considera que la externalización de los servicios públicos tributarios, como un mecanismo de colaboración entre lo público y lo privado, será efectiva cuando no comporte un desmantelamiento de la Administración tributaria, sino una mayor calidad de dichos servicios sin menoscabar el respeto a los contribuyentes.

Pasando ya a examinar el *capítulo tercero*, el cual se refiere, de una forma específica, a la *externalización de los servicios tributarios locales en sociedades mercantiles privadas*, el mismo parte del concepto de dicha figura; más en concreto, Fernández Gómez del Castillo indica sus límites, las actividades que pueden ser externalizadas, así como las diversas implicaciones en relación con la seguridad jurídica, protección de datos, validez de los actos administrativos y la responsabilidad de los sujetos vinculados a la referida externalización.

Junto a lo anterior, dicha autora pone de relieve la contraposición existente entre los intereses privados y el respeto a las garantías de los contribuyentes, que debe presidir toda función pública. Asimismo, se estudian ciertas situaciones en las cuales, bajo un contrato de asistencia y colaboración entre una empresa privada y un determinado Ayuntamiento, se disimula la verdadera realidad de los servicios que se llevan a cabo, en la medida en que se llegan a ejercer funciones en los procedimientos de aplicación de los tributos que implican un ejercicio de autoridad y, por consiguiente, se encuentran reservadas a los funcionarios públicos.

Por último, el *capítulo cuarto* de esta obra viene a examinar las *alternativas a la externalización*, es decir, las diferentes maneras de prestación de los servicios tributarios que no conlleven la intervención del sector privado; en concreto, se aborda la asociación con otros municipios –mancomunidades– o con otras Administraciones Públicas –consorcios– y la delegación en la Administración estatal o autonómica en otras entidades locales, así como, ya para finalizar, se afronta la creación de organismos autónomos –la Agencia Pública Administrativa Local–.

En definitiva, nos encontramos ante una monografía en la cual Fernández Gómez del Castillo estudia, desde un punto de vista crítico, la situación actual de la prestación de servicios tributarios en el ámbito local, aportando alternativas a la externalización, tratándose, por tanto, de una obra de indudable actualidad e interés para las Entidades Locales.

Olga Carreras Manero  
Sabina de Miguel Arias

## La planta del gobierno local

DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (coord.): *La planta del gobierno local*, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo/Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, 164 pp.

1. Se recogen en este libro las Ponencias, Comunicaciones y Conclusiones del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, sobre «*La planta del Gobierno local*», celebrado en Alicante en febrero de 2013.

2. La primera ponencia sobre «*La planta local: análisis general y perspectivas de reforma*» es de Eloísa CARBONELL PORRAS, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén. Partiendo de la desmesura de nuestra planta local, se analizan los presupuestos constitucionales sobre el régimen local: la garantía institucional de la autonomía local, que no preserva a todos los municipios individualmente, sino institucionalmente, cuestión que plantea algunas dudas, y que exige condicionantes concretos; así como las competencias estatales y autonómicas para abordar un tema de tanta actualidad.

Se plantea: ¿realmente sobran los municipios más pequeños? ¿Hay que reformar el mapa municipal o un sector público sobredimensionado? Y se comentan las propuestas gubernamentales de reforma del régimen local, que en aquel momento (febrero 2013) se planteaban en un Anteproyecto de Ley (reducción del número de concejales, limitación de retribuciones, nueva distribución de competencias). Ante todo ello se formulan muchas dudas e interrogantes y, teniendo en cuenta sus discutibles efectos, se concluye: «Quizá sea lo pretendido justificar que se ha llevado a cabo una reforma sustancial, aunque poco cambie la realidad».

3. La segunda ponencia, sobre «*La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local*», es de Marcos ALMEIDA CERREDA, profesor doctor de la Universidad de Santiago. Tras constatar que el tema ha cobrado nueva atención por la preocupación por reducir el gasto público, se parte de que, aunque el régimen local español debe ser repensado, el objetivo debe ser un nuevo orden basado en la justa ponderación de los principios de autonomía, subsidiariedad, proximidad, sostenibilidad, eficacia y eficiencia, pero no articular un sistema provisional «anticrisis», edificado sobre criterios exclusivamente económicos y coyunturales.

Tras recordar la actual configuración organizativa de nuestra realidad local, el reparto de competencias en materia de régimen local, y el peso del sector público local en el conjunto del Estado, se efectúa un análisis de las posibles líneas directrices de la reforma local. Se discuten algunos de los argumentos en pro de la supresión de los pequeños municipios, y, en cualquier caso, se propone una metodología para proceder a la reducción de su número, que debiera respetar tres principios esenciales: la fusión forzosa como *ultima ratio*; la consulta a los municipios implicados, y que la supresión de municipio se haga por ley, al menos cuando uno de los afectados se oponga.

Se analiza seguidamente la situación de las provincias y de los entes locales intermedios y la posible redistribución de competencias.

Finalmente, el profesor ALMEIDA CERREDA plantea como necesaria una diversificación de los regímenes municipales para atender mejor al principio de diferenciación; aboga por la democratización de las provincias para incrementar su legitimidad; y propone la revisión y un nuevo impulso de las fórmulas de cooperación interadministrativa (convenios, agrupacio-

nes, mancomunidades, consorcios, sociedades y fundaciones interadministrativas).

4. Se incluyen seguidamente dos Comunicaciones: una, presentada por Francisco Javier SANZ LARRUGA, sobre «*Frustrante pasado, inoperante presente e incierto futuro sobre las fusiones de municipios*», cuyo título es suficientemente expresivo, y en la que considera una asignatura pendiente el protagonismo de las Comunidades Autónomas en la reordenación de las entidades locales. Y otra, de M<sup>a</sup> Remedios ZAMORA ROSELLÓ, sobre «*La reestructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios*», en la que señala que las previsiones normativas que se anuncian sobre estas entidades certifican el fracaso de un modelo de asociacionismo municipal. Se opina que las mancomunidades han cumplido una labor eficaz en la mejora del funcionamiento de los pequeños municipios, pero se encuentran a punto de morir de éxito, ya que su expansión sobre el territorio y la amplitud de las competencias asumidas han terminado comprometiendo su eficacia.

5. Por último, el profesor Tomás FONT Y LLOVET, catedrático de la Universidad de Barcelona, plantea unas *Conclusiones* del Congreso, en que, tras efectuar un resumen de las principales cuestiones tratadas, constata que el actual debate sobre la planta municipal es solo una parte de la necesaria reordenación general del sistema local y del sistema público en su conjunto.

6. Con posterioridad a la publicación del libro que comentamos se ha aprobado la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Aunque se anunciaron medidas más drásticas en precedentes documentos y Anteproyectos, en materia de reforma de la planta local la Ley aprobada no va muy allá. En su preámbulo se dice que «cabe señalar que por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie

a los municipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal. Entre estas medidas de incentivo se encuentran el incremento de su financiación, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional».

Han transcurrido casi treinta años desde la LBRL de 1985, cuyo artículo 13.3 contempló la posibilidad de que se incentivaran por el Estado las incorporaciones o fusiones de municipios, precepto que, aunque declarado constitucional por STC 214/1989, de 21 de diciembre, no había tenido desarrollo en la práctica.

Ahora, la Ley 27/2013, al modificar el artículo 13 LBRL, incorpora diversas medidas que pretenden incentivar las fusiones de municipios. ¿Pueden ser suficientes para poner en marcha un proceso de reforma de la planta local? Resulta muy dudoso, dada la conocida resistencia de los municipios—incluso en los casos más extremos de falta de población y recursos—a perder su personalidad propia.

Es cierto que el momento actual va a forzar más que nunca nuevas decisiones. En algunas zonas, ya bastante desfavorecidas, no va a haber crecimiento poblacional ni la actividad económica que permitía el incremento de ingresos. Nos hallamos ante un cambio de modelo. La obligada disminución del gasto va a hacer inviable la financiación de algunas actividades y servicios. Ahora bien, ¿es útil afrontar operaciones aisladas de reforma de la planta local?

La organización territorial debe considerarse competencia propia de las Comunidades Autónomas. Son evidentes las distintas características del asentamiento de su población en cada una de ellas. Pero el reconocimiento de esa competencia conlleva una responsabilidad: ejercerla y abor-

dar medidas de conjunto para mejorar su organización territorial, atendiendo al futuro previsible de muchos municipios y su función sobre el territorio. En Aragón, la existencia de la comarca como institución propia, respetada por la Disposición adicional sexta de la Ley 27/2013, debiera animar a una aplicación de los criterios de esa Ley adaptados a la realidad de la Comunidad Autónoma.

7. En cualquier caso, las reflexiones y aportaciones contenidas en el libro *«La planta del gobierno local»* siguen siendo plenamente válidas para intentar alumbrar alguna solución a las disfuncionalidades del actual mapa municipal español, tema recurrente en la doctrina pero que puede continuar falto de decisiones políticas, pese a la nueva Ley aprobada.

Ramón Salanova Alcalde