

**LA REFORMA DE LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL: EN
ESPECIAL, EL CASO DE
CASTILLA Y LEÓN.**



**FACULTAD DE CC. SOCIALES,
JURÍDICAS Y DE LA
COMUNICACIÓN**

4º DE GRADO EN DERECHO.

AUTOR: DAVID SANZ GARCÍA.

DIRIGIDO POR: JOSÉ MANUEL DÍAZ LEMA.

FECHA: 14 de DICIEMBRE 2015.

RESUMEN: Este trabajo se enfoca a la realización de un análisis detallado de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y también a la aplicación de la misma en las diferentes Comunidades Autónomas del territorio español, especialmente la de Castilla y León

A lo largo de este estudio se tratarán de dar respuesta a los asuntos más controvertidos de esta Ley, la cual ha suscitado un enorme debate en todos a lo largo de todo el proceso hasta la promulgación de la LRSAL, e incluso después. Los principales “puntos calientes” de la Ley son las denominadas “competencias impropias”, el papel de las Diputaciones, la financiación de las Entidades Locales, la reestructuración de la “Planta Local” española y la aplicación de la LRSAL en la CCAA, todos ellos afectados por la crisis económica y financiera en España, la cual tiene un señalado papel en el nuevo panorama legislativo de la Administración Local española.

Sobre todo esto y sobre la consecución satisfactoria, o no, del objetivo de una Administración local más sostenible y eficiente tratan las páginas siguientes.

Palabras Clave:

Administración Local; Reforma; LRSAL; Sostenibilidad Financiera; Racionalización; LrBRL; Competencias; Reordenación; Diputaciones; Estabilidad Presupuestaria; Coste Efectivo; Unidades Básicas de Ordenación y Servicios del Territorio; Áreas Funcionales; Mancomunidad; Entidades Locales.

ABSTRACT: This dissertation is focused on an in-depth analysis of the 27/2013, of December 27, of The Rationalization and Sustainability Local Government Act, and its implementation throughout the numerous Autonomous Communities, especially in Castilla and Leon, as well.

Along this essay, the most controversial issues about this Act, which has raised several public debates since its draft until its promulgation even, will be responded. The main “hot-spots” of this Act are the “improper competences”, the role of the Deputations, the funding of the local bodies, the reshaping of the Spanish Local Management, and the implementation of the LRSAL in the Autonomous Communities, all of them affected by the impact of the financial and economic crisis in Spain, which has played a crucial role in the new legislative framework in the local administration.

Key Words:

Local Administration; Reform; LRSAL; Financial Sustainability; Rationalization; LrBRL; Competences; Reshape; Deputations; Budgetary Stability; Effective Burden; Basic Units of Ordination and Territorial Services; Functional Areas; Commonwealths; Local Bodies;

ÍNDICE.

RESUMEN:

ÍNDICE.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS.

INTRODUCCIÓN.	1
CAPÍTULO I. MARCO GLOBAL ANTERIOR A LA LEY 27/2013.	5
1. Evolución legislativa en materia de administración local.	5
1.1. Legislación precedente en la materia.	5
1.2. El desarrollo del marco constitucional normativo en cuanto a la organización del territorio: características principales, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 como punto de partida y otra legislación relevante.	9
1.2.1. La autonomía local en España.	9
1.2.2. Regulación local y control administrativo.	11
1.2.3. La LrBRL como punto de partida.	13
1.2.4. La LRHL de 1988, el pilar sobre el que se asienta la regulación vigente.	15
2. El impacto de la crisis económica en la Administración Local.	17
2.1. Análisis económico en España.	18
2.2. Análisis financiero global de los Entes Locales.	19
3. Reformas previas a la Ley 27/2013 en materia de “Régimen Local” .	21
3.1. La reforma impulsada por la Ley 11/1999.	21
3.2. La modernización del gobierno local a través de la Ley 57/2003.	22
3.3. El “Libro Blanco” de 2005 y el Anteproyecto de Ley de Bases de Gobierno Local.	24
3.3. Las Reformas de las AA.PP. en el contexto de crisis económica: la raíz de la Ley 27/2013.	25
3.3.1. La reforma del art. 135 CE.	26
3.3.2. La Ley Orgánica 2/2012: el reflejo normativo de la reforma del art. 135 CE.	27

CAPÍTULO II. EL NUEVO PARADIGMA DE LA ADMINISTRACION LOCAL. LA REFORMA DE LA LRBL A TRAVES DE LA LEY 27/2013, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.	31
1. Análisis del Proyecto de la Ley 27/2013.	33
1.1. La Tramitación.	33
1.2. La estructura de la Ley 27/2013.	35
1.2.1. Disposiciones Adicionales.	37
1.2.2. La Disposición Derogatoria.	38
1.2.3. Disposiciones Finales y Régimen Transitorio.	39
2. Los objetivos de la Reforma de la LRSAL.	40
2.1. Clarificación de las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones Públicas.	41
2.2. Medidas para la racionalización de la estructura organizativa de la Administración Local.	46
2.2.1. Refuerzo del papel de las Diputaciones Provinciales.	46
2.2.2. Incentivar las fusiones de municipios.	47
2.2.3. Medidas sobre los municipios más pequeños.	48
2.2.4. Impacto sobre las entidades instrumentales del sector público: revisión y simplificación.	48
2.3. Garantía de control financiero y presupuestario: mayor rigurosidad para cumplir con los objetivos.	49
2.4. Formas de gestión y fomento de la iniciativa privada.	51
2.4.1. Formas de gestión.	51
2.4.2 Fomento de la iniciativa privada.	52
2.5. Principio de Lealtad Institucional.	53
3. Las competencias en el nivel local de la Administración.	54
3.1. El sistema competencial abierto dispuesto por la LrBRL.	54
3.2. El marco competencial local previsto por la LRSAL.	55
3.2.1. La Garantía de Financiación.	56
3.2.2. La priorización de las competencias locales.	57
3.3. Supuesto práctico de la aplicación de la LRSAL en materia de competencias.	59
4. La reordenación del sistema de “Planta Local” .	64
4.1. Convenios de fusión.	67
4.2. Nuevo protagonismo de las Diputaciones.	70
4.3. Las Mancomunidades municipales.	76
4.4. Los consorcios locales y los convenios administrativos de colaboración.	78

4.4.1. Los consorcios locales en la regulación.	78
4.4.2. Prioridad de los convenios frente a los consorcios.	79
5. El parámetro racionalizador: La evaluación de los costes efectivos.	80
6. Impacto en el régimen jurídico de los funcionarios que prestan sus servicios en las Corporaciones Locales.	83
6.1. Los funcionarios con habilitación nacional y el reforzamiento de sus funciones.	85
7. El marco constitucional de la LRSAL y tutela de las EELL.	87
7.1. La garantía de la autonomía local y el principio de sostenibilidad.	87
7.2. Los títulos competenciales de la LRSAL y los límites de la competencia estatal.	88
CAPÍTULO III. SINGULARIDADES EN LA APLICACIÓN DE LA LRSAL EN LAS CC.AA.: EN ESPECIAL EL CASO DE CASTILLA Y LEÓN.	91
1. La Administración Local en Castilla y León y la específica aplicación de la LRSAL.	97
1.1. La Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.	97
1.1.1. Características y Objetivos fundamentales de la LOGST de Castilla y León.	99
1.1.2. Análisis de las materias sobre las que incide la Ley 7/2013 de Castilla y León.	101
1.2. El Decreto-Ley 1/2014, de 27 de Marzo, de Medidas Urgentes para la Garantía y Continuidad de los Servicios Públicos en Castilla y León.	116
1.3. La Circular, de fecha 1 de Abril, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013.	117
2. Las diferentes aplicaciones de la LRSAL en otras CCAA.	119
2.1. Las CCAA de Andalucía y de Galicia.	122
2.1.1. Andalucía.	122
2.2. País Vasco.	126
2.2.1. Adaptación de las excepciones forales.	128
2.2.2. Las nuevas excepciones aplicativas.	130
3. Doctrina y jurisprudencia.	133
CONCLUSIONES.	137
BIBLIOGRAFÍA.	

ANEXOS.

ANEXO I. Tabla comparativa LrBRL y LRSAL.

ANEXO II. Tabla de Competencias del Art. 25.2. LrBRL.

ANEXO III. Tabla Competencias Art. 26 LrBRL.

ANEXO IV. Tabla Competencias. Art. 27 LrBRL.

ANEXO V. Distribución de la Población en España.

ANEXO VI. “Pirámide Competencial” de orden de prelación de competencias.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS.

AA.PP.: Administraciones Públicas.

AGE: Administración General del Estado.

AGPV: Administración General del País Vasco.

BOCyL: Boletín Oficial de Castilla y León.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

CC.AA.: Comunidad Autónoma.

CC.LL.: Corporaciones locales.

CE: Constitución Española.

CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

EAPV: Estatuto de Autonomía el País Vasco.

EBEP: Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

E.d.M.: Exposición de Motivos.

EE.LL.: Entidades Locales o Entes Locales (dependiendo del contexto).

FROB: Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

JCyL: Junta de Castilla y León.

LOEPSF: Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

LOSGT: Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

LOTIC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

LrBRL: Ley Reguladora de Bases del Régimen Local.

LRJPAC: Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común.

LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

MHAP: Ministerio de Hacienda y de Administración Pública.

PDE: Protocolo sobre Déficit Excesivo.

PIB: Producto Interior Bruto.

PNR: Plan Nacional de Reformas.

RD/RD-L: Real Decreto/Real Decreto-Ley.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

TC: Tribunal Constitucional.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TRLrHL: Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.

UBOS: Unidades Básicas de Ordenación y Servicios del Territorio.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: EN ESPECIAL, EL CASO DE CASTILLA Y LEÓN.

INTRODUCCIÓN.

El presente Trabajo Final de Grado toma como punto de partida la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que suscitó, desde muy temprano, importantes y complejas cuestiones desde el enfoque de la validez competencial de esta Ley y, especialmente, desde el enfoque de la aplicación efectiva en todas las CCAA del territorio español.

Esta Ley se encarga de reorganizar el panorama legislativo relativo a la “Planta Local” española, y por ello, incide directamente en los preceptos previstos en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LrBRL). La LRSAL nace en un contexto político, económico y social claramente marcado por la crisis económica y financiera en la que se sumía el país y que sigue teniendo efectos a día de hoy.

En este contexto se promulga una Ley que tiene especial incidencia en el nuevo régimen de competencias municipales y provinciales, que, a grandes rasgos, se basa en una recentralización del régimen local y el fortalecimiento de las Diputaciones Provinciales, lo que provoca serios conflictos competenciales entre Estado y CCAA, llegando posiblemente a exceder la competencia básica estatal del art. 149.1.18ª de la CE.

Para terminar de complicar el panorama, las CCAA han reaccionado a esta Ley promulgando diferentes preceptos autonómicos de aplicación en su territorio que entran en un conflicto directo con lo que se establece en la Ley 27/2013.

Por todo esto, las siguientes páginas tratarán de arrojar luz sobre esta rama del ordenamiento que siempre ha sido controvertida y, a su vez, analizar si la LRSAL cumple con los objetivos que se preveían desde su Exposición de Motivos, y, lo que es más importante, si cubre las necesidades de la población española.

1. Objeto del Trabajo Final de Grado.

Este Trabajo Final del Grado de Derecho, como ya se ha comentado en las líneas anteriores, tiene por objeto analizar el Reforma impulsada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, sobre la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Fundamentalmente nos vamos a centrar en si se cumplen los objetivos de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, si la reordenación del mapa local es

efectiva y eficaz, si la reorganización de las competencias conduce a un sistema de prestación de servicios más eficiente y económico y, por último, en la aplicación de la Ley 27/2013 en las diferentes CCAA del territorio español.

En este último punto, nos adentraremos especialmente en la aplicación de la LRSAL en Castilla y León, y en si existe una armónica y progresiva aplicación de la mencionada Ley o si por el contrario existen conflictos en la aplicación efectiva de los diferentes servicios.

2. Metodología empleada.

Para llevar a cabo este estudio, la metodología que se ha debido emplear ha sido bastante variada y se podría resumir en:

- Búsqueda de los orígenes de la municipalidad. Nacimiento y desarrollo de la municipalidad en las primeras constituciones democráticas y en otra legislación.
- Búsqueda de legislación previa en la materia a la LrBRL de 1985. Esta búsqueda se llevó a cabo para poder analizar cómo evolucionó la municipalidad y el sistema básico estatal de competencias locales y de organización de la “Planta Local”.
- Estudio y análisis del texto consolidado de la Ley 7/1985 previo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013.
- Análisis detallado y exhaustivo de todos los contenidos de la LRSAL, haciendo un especial hincapié en los preceptos relativos a la reorganización de las competencias propias, delegadas y “distintas” de las dos anteriores y en las diferencias previstas para la aplicación en las diferentes CCAA. Previamente se realizó una comparativa entre lo que disponía la LrBRL en el texto previo a la LRSAL y el nuevo texto consolidado de la LrBRL tras la entrada en vigor de la LRSAL. Esta comparativa fue especialmente útil para realizar el caso práctico del Capítulo II. Búsqueda y lectura de doctrina y jurisprudencia que dotaran el trabajo de mayor consistencia.
- Elaboración de las conclusiones y de las propuestas de mejora de la Ley 27/2013.

3. Finalidad del Trabajo Final de Grado.

El principal fin de este trabajo es analizar de principio a fin la Ley 27/2013, de modo que se obtenga una visión más cercana y simplificada de ella. Del mismo modo, se trata de resaltar cuáles eran los defectos de la legislación previa y, por tanto, los fines que persigue esta Ley, que se disponen claramente desde la Exposición de Motivos de la misma.

Además, se tratará de hacer una comparación entre el panorama previo y el nuevo, resaltando las virtudes y los defectos de la nueva legislación. Especialmente enfocado está

el Trabajo a la aplicación de la LRSAL en Castilla y León, por ser la CCAA en la que se realiza este estudio y también por poseer unas peculiares características que se verán más adelante.

Para finalizar, la realización de las conclusiones y las propuestas de mejora pretenden ofrecer una visión más personal y valorativa de la LRSAL, así como destacar sus puntos fuertes y también las principales controversias que esta Ley ha generado (que se centrarán básicamente en los límites constitucionales de la Ley 27/2013).

CAPÍTULO I. MARCO GLOBAL ANTERIOR A LA LEY 27/2013.

Es importante encuadrar el marco previo a la promulgación de la Ley 27/2013, pero no sólo en el ámbito legislativo, sino también es necesario crear un marco económico, financiero y, por qué no, social que sitúe la Ley 27/2013 en el tiempo y el lugar indicados.

Previamente, analizaremos la evolución legislativa que se ha llevado a cabo históricamente hasta llegar al punto en el que nos encontramos hoy en día. Hay que destacar que el primer antecedente que encontramos acerca de la regulación de la “planta local” española se presenta en la Constitución Española de 1812. De ahí en adelante, se han promulgado una gran cantidad de leyes relativas esta materia, unas con mayor acierto que otras, con muy dispares resultados a la hora de su aplicación.

No será hasta la Constitución Española de 1978, cuando se de una verdadera estabilidad organizativa y se delimiten las funciones y competencias de cada administración en sus diferentes niveles. Esto no se va a llevar a cabo explícitamente, sino que se va a desarrollar mediante la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, que, en gran medida es la que seguimos utilizando hoy en día tras las Reforma introducida por la Ley 2/2013.

No podemos olvidar tampoco el papel crucial del TRLRHL del año 2004, previo a la crisis económica que marcará decisivamente el devenir de la Administración Pública, y especialmente de las entidades locales.

Es precisamente debido a la virulencia con la que la crisis económica golpeó España por lo que se lleva a, adoptando las directrices llegadas desde Europa, modificar el artículo 135 de la Constitución Española, que será la causa próxima para la promulgación de la Ley 2/2012 de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Estos dos hitos son las raíces donde se enerva la Ley 27/2013 y a través del análisis de ambas resulta mucho más sencillo comprender los orígenes y los objetivos del susodicho texto normativo que el objeto de este análisis.

1. Evolución legislativa en materia de administración local.

1.1. Legislación precedente en la materia.

Es necesario comenzar especificando que tanto la Administración Local como el Gobierno, no han disfrutado para nada del papel que merecen en la historia del constitucionalismo español, quedando relegados a un plano totalmente secundario. Esto se ve reflejado en que tan solo la Constitución liberal de 1812 le otorgó un papel relevante dentro del propio texto, dando respuesta a la necesidad de dotar a España de una nueva estructura municipal y provincial, y un nuevo sistema organizativo de la Administración

Local, introduciendo un Régimen Local escalonado y homogéneo a través de criterios como el de representación democrática de los ciudadanos, la división de poderes, la racionalidad y máxima de la eficacia administrativa. Así, la Constitución Española de 1812 estableció un sistema uniforme que, sin llegar a la profundidad de desarrollo propia de una Ley de Régimen Local, desarrolló una nueva planta provincial y municipal, generalizando las instituciones locales de origen electivo en España: las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos.

No será hasta 1823 cuando se desarrollara una auténtica Ley de Régimen Local que fue acorde con las ideas centralizadoras de las disposiciones previas, y delimitará las competencias políticas y económicas de los Alcaldes. Entre 1833 y 1843 se promulgaron diferentes textos relativos al régimen local, destacando la división provincial de Javier Burgos, que ha permanecido prácticamente inalterable hasta nuestros días¹, y la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 1940, que estableció, siguiendo su tendencia liberal-moderada, el carácter electivo de los Alcaldes, aunque con fuertes restricciones.

En el inicio del periodo isabelino, con la Constitución de 1845 se trata de borrar el legado del periodo progresista, dejando atrás el impulso descentralizador vivido, a través de la introducción de mecanismos de tutela sobre los municipios y provincias, llevando a cabo medidas como la elección de los Alcaldes y de los cabezas de los Partidos Judiciales por la Reina.

Tras la revolución de 1868, se tratan de plasmar las ideas del bienio progresista español, como por ejemplo las leyes provinciales y municipales de configuración del Régimen local que se retrotraían a las adoptadas entonces y la Constitución de 1869, que adoptó medidas como dotar a las corporaciones locales de una mayor representación y a las Diputaciones de mayor autonomía frente al Gobernador Civil, y acuñar por primera vez del término “municipio”.

Posteriormente, el periodo que comprende desde la Restauración hasta la II República supondrá una ruptura total con el periodo anterior, lo cual es un rasgo característico en toda la historia de España, y el auge del caciquismo en la Administración Local, transformando los municipios españoles, que antes eran centros liberales revolucionarios, en lugares corruptos y dominados por la oligarquía agraria. Así, en 1876 se dictó la Ley de Régimen Local de 1877 que estará vigente hasta los Estatutos de Calvo

¹ La modificación más destacable se produce en 1927 con la división de la provincia de Canarias.

Sotelo y que supondría, entre otras medidas, la vuelta al sufragio censitario, designación del Alcalde por el Rey, etcétera.

Con el golpe de Estado de Primo de Rivera, la organización de la Administración Local sufrirá un grave impacto, empezando por decretarse el cese de todas las antiguas autoridades locales. Este vacío institucional se rellenará con los, previamente mencionados, Estatutos de Calvo Sotelo, que era el Director General de Administración Local entonces. El Estatuto Municipal de 1924 reflejará la necesidad de restaurar la autonomía a los municipios y se reconocerá la plena personalidad jurídica de los entes municipales y su capacidad jurídica integral. Posteriormente, en el Estatuto de 1925 se reconoció el nuevo papel de las provincias, ahora como entes locales con fines específicos y sin estar ligadas al Gobernador Civil, en cuanto sus obligaciones mínimas en materia de sanidad y beneficencia.

Tras varios vaivenes en los que se cambió en varias ocasiones de postura acerca del Régimen en el que debía llevarse a cabo la Administración Local, será en 1931 cuando se adopte la postura defendida por las tesis republicanas, que fue muy poco prolifera en cuanto a lo que regulación local se refiere, si bien se recogen una mayor pluralidad de principios como el sufragio universal o la autonomía municipal. No ocurre lo mismo con las provincias, que deberán esperar a un posterior desarrollo para determinar su régimen y funciones, concretamente a la Ley municipal de 1935, que entremezclaba elementos innovadores y tradicionales del Régimen Local. Un año más tarde, con la Guerra Civil y la división de España en la parte republicana y la parte nacional, caerá la estructura local como estaba planteada, quedando muy diferente en cada bando.

Con la victoria del Franquismo, en 1945 se promulgará la primera Ley sobre el Régimen Local, que se desarrollará en 1950 y se modificará posteriormente en 1953, y que permanecerá prácticamente inmutable hasta el final de la dictadura, donde se establecerán los principios del nuevo Régimen Local, que son el centralismo, la unidad y el uniformismo². Dos intentos de reforma del Régimen Local, en 1966 y 1975, irán encaminadas a adaptar la legislación a la nueva situación del país y las aspiraciones de la población, con un dudoso acierto.

Ya en la CE de 1978, que sin embargo no dará solución a las relaciones recelosas y desconfiadas entre el Gobierno Central y la Administración Local, se volverá a tratar el

² Hay que destacar el libre nombramiento de los Alcaldes en los municipios mayores de 10000 habitantes y capitales de provincia por el Ministro de la Gobernación, la posibilidad de suspender actos y acuerdos locales discrecionalmente, la potestad de decretar la disolución de Ayuntamientos y Diputaciones, entre otras.

asunto del Régimen Local, pero de nuevo como algo secundario. Se trata de establecer una diferencia con la etapa anterior, que reflejaba un modelo centralizado, ineficaz y alejado de la realidad de los ciudadanos. En el nuevo texto constitucional, se parte del principio de eficacia que se establece en el art. 103 y en el acercamiento de la gestión administrativa al ciudadano. Se pretende restituir la autonomía a las Corporaciones Locales para que gestionen sus propios intereses a través de la atribución de competencias propias que superen el sistema de tutela y controles entre los distintos órganos. Especialmente significativa es la creación de un nuevo nivel de Administración Territorial, las Comunidades Autónomas (CC.AA.), puesto que aproxima el Estado, tradicionalmente unitario, a un Estado cercano al sistema federal. Se dota a éstas con una serie de competencias que eran propias de la Administración Central hasta entonces, lo que conlleva una efectiva descentralización política y administrativa del Estado.

Se establecen, por tanto, una serie de bases constitucionales de la Administración Local a partir del concepto de descentralización que configuran el estado autonómico dentro de la CE³, donde destaca la autonomía administrativa de las Entidades Locales (EE.LL.) constitucionalmente garantizada y bajo el control judicial. De este modo, en el Título VIII de la CE, concretamente en el Capítulo II “*De la Administración Local*”, se configuran los preceptos claves, en los artículos 140 (garantía de la autonomía de los municipios), 141 (reconocimiento de la Provincia como entidad local con personalidad jurídica propia) y 142 (relativo a los medios para el desempeño de las funciones de las EE.LL.), que se desarrollaran por medio de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985.

Por último, es necesario destacar que se establece la competencia estatal en relación a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas en el art. 149.1.18ª CE. Éste precepto conecta con otros dos preceptos constitucionales: el de art. 148.1.1., que reconoce a las CC.AA. capacidad para asumir competencias relacionadas con funciones de la Administración Central sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia la autorice la legislación sobre el Régimen Local; y el art. 103, que obliga a la Administración a servir de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía y descentralización entre otros.

³ Esta configuración se lleva a cabo en los arts. 2, 137 y 143, que reconocen el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, y la posibilidad de que éstas se constituyan como Comunidades Autónomas, respectivamente. Además se inhibe el Estado Central de dibujar el mapa de las autonomías el mapa de las autonomías y la organización de las instituciones de cada CC.AA.

1.2. *El desarrollo del marco constitucional normativo en cuanto a la organización del territorio: características principales, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 como punto de partida y otra legislación relevante.*

1.2.1. *La autonomía local en España.*

Además de los preceptos constitucionales mencionados en el apartado anterior, hay que hacer especial hincapié en el artículo 137 de la Norma Suprema ya que es el que va a fundamentar la base de la organización territorial del Estado:

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”

De este modo se enlazan garantías constitucionales, como las dispuestas en el art. 140 CE y siguientes, con el concepto de autonomía local, donde también se va a garantizar la suficiencia financiera para la gestión de sus respectivos intereses⁴.

Es necesario destacar que este tipo de esquema jurídico de la autonomía municipal en España, es algo que se observó con anterioridad en la tesis Schmittiana⁵ de la “garantía institucional”, que se desarrolló en la Alemania de Weimar. Esta teoría defiende que en el ámbito municipal existe una parte reservada de autonomía que debe ser respetada a todas las entidades que forman parte de ese ámbito. Esta teoría sería reafirmada a través de la sentencia 10/11 de diciembre de 1929, donde se clarificó que era imposible suprimir la autonomía de los municipios, ni tampoco vaciar ni limitar ésta de una manera tan flagrante que se convirtiera en una mera autonomía utópica, sin existencia aparente.

A partir de ahí, la jurisprudencia alemana fue elaborando técnicas para la defensa de la garantía institucional de la autonomía de los municipios, y que se pueden resumir en tres:

- La *técnica del contenido esencial*, por la cual el legislador no puede vaciar de contenido esencial los preceptos que establecen la autonomía municipal.
- La *técnica de protección del exceso*, por la cual se establece que la garantía institucional es un derecho de rechazo contra todo lo que suponga un excesivo, desproporcionado o arbitrario recorte de la autonomía municipal.
- La *técnica del principio material de distribución de funciones*, por la que únicamente se limitará la capacidad de autogestión de los municipios en asuntos de carácter local por motivos de interés general.

⁴ Esto se puede ver en el art. 138 CE, donde se establece que el Estado velará por el equilibrio económico, adecuado y justo en todas las partes del territorio español, garantizando la realización efectiva del principio de solidaridad establecido en el art. 2 del mismo texto.

⁵ Carl Schmitt, nacido en 1888 en Westfalia, Imperio Alemán, fue un filósofo jurídico alemán adscrito a la escuela del *Realismo Político* y defensor de la teoría del orden jurídico, entre otras.

Esta herencia organizativa en el ámbito constitucional, no estará exenta de cierta polémica, especialmente en un estado como el español, donde existe una grave dificultad de articular y delimitar las competencias en el ámbito local o municipal, al no presentar una legislación constitucional suficiente sobre la propia autonomía local. Ante esta falta, en España, esta autonomía local “garantizada” en el Título VIII, Capítulo primero, es más bien un derecho de configuración legal interiorizado en el ámbito autonómico y también disperso en otra legislación referida a otros sectores. En palabras de L. Parejo Alfonso, “*la fórmula empleada para la garantía, lleva implícita la reserva de ley para la regulación del régimen local, así como el mandato al legislador ordinario para la configuración de dicho régimen*”⁶.

En el mismo sentido se ha pronunciado también el Tribunal Constitucional desde sus comienzos. Así, señala que existe una unidad organizativa, el Estado, para todo el territorio nacional, pero que los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, debido a la división del art. 137 CE⁷. Posteriormente, otras tres sentencias⁸ terminarán por dar forma a la postura jurisprudencial acerca del concepto de autonomía local, estableciendo:

- a) que la autonomía local es un derecho de la comunidad local a participar a través de los órganos locales en los asuntos que le atañen,
- b) que los “*intereses respectivos*” de las entidades territoriales, orientan al legislador para dotar a aquellas de los poderes y competencias necesarios para gestionarlas, pero es éste quien determina libremente cuáles son los intereses y que competencias transfiere, siempre en el marco constitucional.
- c) y que municipios y provincias tienen garantizada constitucionalmente la autonomía para la gestión de sus propios intereses, pero que estos deben ser determinados por Ley, respetando la autonomía y reconociéndoles personalidad jurídica.

Por lo tanto, parece evidente que existe una noción general de autonomía con múltiples sentidos pero sobre entes concretos en una realidad jurídica determinada, donde podemos distinguir dos conceptos totalmente inseparables, como son la verdadera autonomía

⁶ “*La potestad normativa local*” - Luciano Parejo Alfonso.

⁷ STC 4/1981 de 2 de Febrero (F.J.3).

⁸ STC 32/1981, de 28 de Julio (F.J.4), STC 37/1981, de 16 de Noviembre (F.J.1) y STC 84/1982, de 23 de Diciembre (F.J.4).

política de los entes municipales, y lo que la doctrina alemana denominó como concepción jurídica de la autonomía⁹.

1.2.2. Regulación local y control administrativo.

Es totalmente innegable el concepto de naturaleza bifronte de la autonomía local característico del estado español. Así lo ha reflejado la jurisprudencia del Alto Tribunal, que recoge dicho concepto por primera vez en el Sentencia 84/1982, de modo que justifica la licitud por la que el Gobierno estatal tiene la capacidad de transferir materias y competencias a las entidades locales, en concreto a las de Catalunya según el art. 28 de la LPGE, remarcando la necesaria colaboración de las normativas estatal y autonómica, a fin de dar cumplimiento a la garantía de la autonomía local. De este modo se establece que lo básico de la regulación corresponderá al Estado, quien determinará el marco principal sobre el cual deberá la CC.AA. llevar a cabo el desarrollo en profundidad de la materia transferida o delegada.

Dado que no existe un título competencial específico por el cual el Estado pueda desarrollar la materia del “Régimen Local” y que era necesario establecer una legislación sobre tal materia, el Estado se apoyó en la competencia general establecida en el art. 149.1.18ª CE sobre las “bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas”¹⁰.

A este respecto, parece especialmente ilustrativo y acertado, lo escrito por el exministro de Justicia, Francisco Caamaño¹¹:

“En materia de régimen local, ni el Estado ni las CC.AA. pueden tener competencias de ejecución, entre otras razones, porque la ejecución (“gestión de sus respectivos intereses” del art.

⁹ La “verdadera autonomía política” se entiende como la capacidad que ostenta un ente autónomo para dirigir su comunidad a todos los niveles, desde el político al administrativo, lo cual une dos conceptos tan importantes como el de autonomía municipal con el de democracia. Por otro lado la “concepción jurídica de la autonomía” se explica como la potestad de un ente municipal autónomo para atribuirse un Ordenamiento Jurídico propio que encaje en un ordenamiento jurídico previo de origen, siempre y cuando éste reconozca a aquél, dicha posibilidad. Especialmente relevante en este sentido es la STC 159/2001, que encaja constitucionalmente la LrBRL en los arts. 137, 140, 141 y 149.1.18ª CE, a pesar de la efectiva dualidad de contenidos de la LrBRL: por un lado aspectos de autonomía constitucionalmente garantizada y por otro, aspectos de regulación legal de los entes locales.

¹⁰ Este hecho fue criticado duramente por la doctrina cuando se trató de extender esta técnica, teniendo que llegar a actuar el TC en su Sentencia 240/2006 de 20 de Julio, en el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por la ciudad de Ceuta.

¹¹ En el artículo “Autonomía Local y Principio de Subsidiariedad” para la Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 70-72, en el año 2004.

137 CE) es la esencia misma del gobierno local. Si las entidades locales son objeto de potestades de ejecución del Estado o de las CCAA, entonces no son autónomas. Obviamente, Estado y CCAA deben poder articular cauces procedimentales de cooperación y colaboración, pero no cabe confundir formulas voluntarias de actuación de las EE.LL. con técnicas jurídicas de sujeción obligatoria como la coordinación, que implica en ciertos sectores, la subordinación directa de las EE.LL. a las actuaciones diseñadas por superiores Administraciones Públicas. La facultad de coordinación, sea por parte del Estado o de las CC.AA. se opone, en principio, al mandato de ejecución preferente – administración de proximidad- y a la autonomía financiera que la CE garantiza a las EE.LL. Salvo puntuales excepciones, si existen sólidas razones que justifiquen la necesidad de que esa concreta tarea sea asumida por una Administración de base territorial más amplia, entonces no existirán motivos para justificar la obligación legal de que las entidades locales tengan que verse coordinadas, puesto que su mediación es innecesaria”.

Apoyándose en los preceptos explicados anteriormente, se promulgará la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de Bases de Régimen Local (en adelante LrBRL) que viene a completar el hueco que había dejado la CE en materia de regulación local. Especialmente crítico se ha sido con el sistema de control administrativo implantado por esta Ley, alegando que es un sistema cerrado y únicamente basado en controles de legalidad específicos vinculados a la incidencia de intereses generales en el ejercicio de las competencias locales, lo cual ha derivado en su judicialización. En respuesta a estas críticas, el Prof. Carro Fernández-Valmayor expuso¹²:

«(.../...) No existe incompatibilidad constitucional para que sobre la actuación municipal desarrollada en el marco de ese núcleo esencial pueda instrumentarse un control de legalidad sin las limitaciones del sistema vigente. El ejemplo alemán puede ser aquí de gran utilidad. La segunda matización alude a la incidencia de intereses supralocales en una parte importante de la actividad municipal que, por esta circunstancia, y a salvo los supuestos de delegación, se manifiesta bajo la forma de competencias propias sobre materias compartidas con otras Administraciones. Pues bien, en pura lógica, el estricto sistema de controles de la LrBRL, pensado para el núcleo duro de la autonomía municipal, debería encontrar, en este caso, una serie de modulaciones que, de alguna forma, habrían de afectar a su rigidez o, si se quiere, a su alcance. Así es muy significativo, en este sentido, la distinción, operada por la jurisprudencia constitucional, respecto de la suspensión administrativa de actos locales, entre su consideración como mecanismo administrativo de control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias municipales exclusivas, excluido por la LrBRL, y su consideración como instrumento de defensa de las competencias propias de la Administración autonómica,

¹² En su colaboración con el libro “Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal”, que también expuso en el II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, en Santander, el 2 de febrero de 2007.

competencias que serían reflejo de una serie de intereses supramunicipales (costas, medio ambiente, paisaje, patrimonio histórico, obras públicas).

La incidencia de intereses supramunicipales en la planificación urbanística ha justificado también la intervención autonómica en la aprobación definitiva de los planes, cuyo alcance, incluyendo, incluso, en algunos supuestos, cuestiones de oportunidad, fue descrito pormenorizadamente en la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1990, de gran repercusión en toda la jurisprudencia contencioso-administrativa posterior⁸⁷. Lo que aquí, con todo, se quiere, simplemente, subrayar es que en una materia tan vinculada a los intereses municipales, como el urbanismo, la indiscutible incidencia de intereses cuya gestión constituye el objeto de las competencias de otras Administraciones públicas va a posibilitar el control sobre la aprobación definitiva del planeamiento y, por derivación, va a diseñar, en esta materia, el alcance de la autonomía municipal. El control administrativo no afecta, pues, aquí, al ámbito protegido de la garantía institucional, identificado, como ya nos consta, con los intereses estrictamente municipales, traducidos en competencias reconocibles y relevantes en la ordenación urbanística, como son las fases de aprobación inicial y provisional de los planes. De ese ámbito o núcleo, como reiteradamente ha venido afirmando el Tribunal Constitucional en los últimos tiempos⁸⁸, no forma parte la aprobación definitiva de los planes por las Comunidades Autónomas, pues, a través de ella, estas gestionan sus propias competencias que, por definición, son manifestación de intereses supramunicipales, esto es, de intereses – como dice la citada Sentencia del Tribunal Supremo (FJ 4o)- que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior. Por ello, en este caso, el control administrativo puede llegar a revestir la forma de control de oportunidad en el que prevalece la apreciación de la Comunidad Autónoma».

1.2.3. La LrBRL como punto de partida.

Como ya hemos comentado con anterioridad la LrBRL va a llenar el hueco normativo en materia de Regulación Local, donde no llega la CE, la cual sólo establece el marco sobre el cual habrá de regularse más a fondo a través de la Ley, en concreto, en la LrBRL, que fue impulsada por el Tomas de la Quadra-Salcedo¹³. Será sobre esta ley sobre la cual se realicen las sucesivas reformas en materia de “Bases de Régimen Local”, por lo que parece necesario establecer una aproximación a sus notas más características, puesto que nos ayudarán a entender mejor la evolución normativa que ha sufrido la materia, hasta la última reforma, objeto de este estudio.

En este sentido, nuevamente el Prof. Parejo Alfonso¹⁴ hace una disección de la LrBRL, poniendo de relieve los principales objetivos que con ella se buscaban, y que son:

- a) Se pretendía asumir la posición de legislador básico, de una manera clara desde el primer momento, y especialmente para lo que se considera una materia estructural.

¹³ Exministro de Administración Territorial y de Justicia, así como Presidente del Consejo de Estado.

¹⁴ El Prof. Parejo Alfonso desempeñó un papel relevante en la redacción de la LrBRL, y en su publicación para la Revista Electrónica CEMCI, nº1: Oct-Dic 2008, “La autonomía local desde el punto de vista de su realización efectiva”, hace un análisis de los planteamientos pretendidos por el legislador en esta Ley en 1985.

Este mérito no ha sido discutido en ningún caso por la doctrina, que sin entrar a valorar si se acertó o no en el plano sustantivo, sí que reconoce la idoneidad de esa inédita perspectiva hasta entonces.

- b) Por otro lado, se trató de adoptar una nueva perspectiva que delimitara el régimen local, limitándolo a una figura reconocida como el ordenamiento institucional de la Administración Local. En otras palabras, se configura el régimen local como un marco legal heterónomo que define el estatus subjetivo de los entes locales. Este punto fue conflictivo de inicio¹⁵, pero hoy en día es considerada como una cuestión pacífica, especialmente por lo que se refiera a la separación del régimen local sustantivo del económico-financiero, que lejos de plantear problemas, ha potenciado el planteamiento del sistema económico-financiero en todas las instancias territoriales del Estado.
- c) Igualmente se trató de realizar una afirmación, expresamente en la E.d.M, que diera consistencia a esta Ley frente a otras de normas de lógica y objetos distintos, de tal modo que esta Ley pertenece al bloque de la constitucionalidad en materia de régimen local. A pesar de no ser desautorizada por el TC¹⁶, esta fue una teoría controvertida para la doctrina, que veía con recelo la nueva regla de ordenación de las relaciones entre las normas.
- d) Se abordó del mismo modo, un concepto de la autonomía y del ordenamiento local como un sistema único y total, que estuviera compuesto por dos piezas angulares, lo cual no significa que se excluyan otras. Estas piezas son el Municipio y la Provincia, que pretendían modernizar una Administración Local sin la necesidad de racionalizar el mapa jurisdiccional municipal. Esto se pretendía conseguir especialmente con la inclusión de un “macro-municipio” de segundo grado que intermediara entre el escalón municipal y el autonómico. Esto nos lleva a la configuración de la Provincia como una subsidiaria instancia municipal, que tratará de dar cobertura al Municipio, en aquellos ámbitos donde existían insuficiencias en la gestión, a través de elevar competencias a las provincias sin necesidad de aumentar las competencias que se transfieren a la instancia territorial superior. Esta

¹⁵ Tan conflictiva fue que llegó a ser objeto de motivo de impugnación de la Ley ante el TC por algunas CC.AA.

¹⁶ No fue desautorizada la conocida como la “Teoría de la Función” en la STC 214/1989 de 21 de Diciembre, ni tampoco por su posterior doctrina, la cual ha reafirmado de modo estricto el contenido del bloque en su conjunto.

medida fue muy criticada¹⁷ también en su momento, a pesar de que se ha tornado como crucial en la construcción de la autonomía local como una unidad. Tan crucial se ha vuelto el papel de las provincias en este sentido hoy en día, que no parece probable que exista ninguna reforma que afecte a la vigencia de ese “escalón territorial”.

- e) Por último, se pretendió una autonomía local como una cualidad del poder/ordenamiento local, que se extendiera a todas las tareas y competencias que le fueran asignadas. Así, se pretendía alejarse de la concepción de la autonomía local como un ámbito puramente material de competencias propias y plenas.

1.2.4. La LRHL de 1988, el pilar sobre el que se asienta la regulación vigente.

Del mismo modo que parecía de obligado cumplimiento realizar un acercamiento al origen de la LrBRL de 1985, igualmente necesario parece realizar la misma aproximación al texto normativo encargado de desarrollar la financiación de las Haciendas Locales, puesto que también ha sido objeto de diferentes modificaciones, la última de ellas, de nuevo llevada a cabo por la Ley 27/2013, que es objeto del presente estudio.

Posteriormente a la promulgación de la ley 7/1985, se llevará a cabo el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprobaba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, regulando las Haciendas Locales en el Título VIII. Este título se verá derogado posteriormente por la letra d) del número 1 de la Disposición Derogatoria de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Esta Ley va a ser el pilar sobre el cual se va a asentar toda la regulación actual de la Hacienda Local, y la cual ha sufrido importantes modificaciones, entre las cuales destacan las llevadas a cabo por la ley 50/1998, de 30 de Diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social y, especialmente, por la Ley 51/2002, de 27 de Diciembre, que supone el antecedente del vigente Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLrHL en adelante).

La TRLrHL se apoya en los conceptos constitucionales para establecer un modelo mixto de financiación que se divide entre ingresos propios (tributos) y ajenos (transferidos por el Estado y las CC.AA. a los municipios). Por lo tanto, existe un sistema dual de

¹⁷ Las críticas parecen centrarse especialmente en que no ha existido en ningún momento la plena aceptación de esta “segunda descentralización” por parte de las CC.AA., las cuales son reacias a un segundo escalón municipal que ha revelado una fuerte capacidad de resistencia frente a aquellas.

financiación, que ya se preveía como núcleo básico de la financiación local en la CE en su art. 142:

“Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.”

Este núcleo básico no podrá ser ignorado por el legislador, quien deberá respetar este principio de suficiencia financiera del art. 142 CE, así como el principio de potestad tributaria derivada establecido también en la CE en su art. 133:

- 1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.*
- 2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.*
- 3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.*
- 4. Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.*

De este artículo podemos extraer la conclusión de que la potestad originaria para exigir tributos corresponde al Estado, derivando esta potestad a los entes locales en la medida que el legislador considere oportuno, con los límites constitucionales y amparándose siempre en una ley de rango estatal. Es por tanto inviable que la potestad tributaria originaria se materialice de otro modo que no se mediante ley.

A diferencia del ámbito autonómico¹⁸, la concreción de los recursos que forman parte de la Hacienda Local se ha realizado por el legislador estatal, concretamente en el art. 2 TRLrHL, el cual enumera todos los recursos. Además, el TRLrHL acomete una separación de la regulación de los recursos de los municipios, de las provincias, de las entidades supramunicipales y de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio y, por último, de los regímenes especiales.

A través de la diferenciación entre tributos propios y participación en los ingresos estatales, se establecen clasificaciones de unos y otros, donde destacan:

- Tributos propios, que se dividen en Impuestos (tales como el IBI o el IAE, entre otros); Tasas; y Contribuciones Especiales.
- Reglas de participación en los ingresos del Estado, cuyo sistema entró en vigor, por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, el 1 de enero de 2004, y que se puede resumir en dos partes:

¹⁸ En el art. 157.1 CE se establece la regulación de los recursos de las Haciendas Autonómicas,

- Un modelo de cesión de impuestos, previsto para aquellos municipios y provincias con una población de al menos 75.000 personas, o que, no teniendo el número requerido de habitantes, sean capital de provincia o de CC.AA.
- Un modelo que se aplica a los municipios restantes, que será variable teniendo en cuenta la población, la inversión, el esfuerzo fiscal y la capacidad tributaria¹⁹. Existen, por último, diferentes modelos especiales de participación en los Tributos del Estado, como lo son el de participación de los municipios turísticos y el de participación de las provincias y entes asimilados. Mención aparte merece la participación de las CC.AA. en los Tributos del Estado.

El TRLrHL se ocupa de otros ámbitos además de los mencionados anteriormente, como son la elaboración de los presupuestos de las EE.LL.²⁰, el establecimiento de los límites a las operaciones de crédito de las EE.LL., y las especialidades en los regímenes forales, tanto para el País Vasco como para Navarra.

2. El impacto de la crisis económica en la Administración Local.

Antes de acometer un estudio más detallado acerca de las reformas previas a la reforma impulsada por la Ley 27/2013, que se han ido llevando a cabo en los diferentes textos normativos referentes al Régimen Local, es necesario remarcar la especial violencia con la que la crisis golpeó todas las economías europeas, y en especial aquellos países, como España, que carecían de un sistema productivo sólido, y que únicamente se sostenía gracias al sector de la construcción. Toda vez que, en 2008, se comienza a sentir la denominada “Gran Recesión Económica”, en España estallará la burbuja inmobiliaria y caerá el sistema bancario, dando lugar a la crisis de los mercados financieros y ampliando la crisis a los ámbitos político y social.

Diferentes técnicas fueron utilizadas para intentar reflotar la situación económica del país. En 2008, se llevó a cabo un plan de austeridad, para disminuir el gasto de la

¹⁹ La principal fuente de diferenciación es el número total de habitantes, llegando a existir hasta 4 escalones diferentes, según tengan más de 50.000 habitantes, entre 20.001 y 50.000, entre 5.001 y 20.000 y menos de 5.000 habitantes. Dependiendo de esta clasificación, se aplicará un coeficiente multiplicador, que oscila entre un 1.40 hasta un 1.00, al 75% de la recaudación.

²⁰ En su art. 162, el cual dice que “*los presupuestos generales de las entidades de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente*”.

Administración Pública y ahorrar hasta 250 millones de euros. Una vez se desploma el mercado financiero en todo el planeta, el gobierno de Rodríguez Zapatero, rescata teorías económicas Keynesianas²¹, y anuncia que se llevará a cabo un plan urgente para la reactivación de la economía, gastando un 1.1% del PIB del país. Posteriormente, se pondrán en marcha otras medidas como el denominado “Plan E”, la creación del FROB, subida del IVA y la promulgación de la Ley de Economía Sostenible, hasta llegar a la reforma de la CE en el año 2011, que será motivo de estudio en el apartado siguiente.

La segunda parte de la recesión económica, que abarca desde el año 2011 hasta el tercer trimestre del año 2013, estará marcada por los rescates financieros de España, Bankia, y algunas CC.AA.

En España, se comenzó a notar una crisis en todos los niveles de la sociedad, y por lo tanto, también en la Administración Pública, en todos y cada uno de sus sectores y “escalones”, lo cual afecta directamente también a las Administraciones Municipales. Principalmente problemáticos fueron los problemas financieros en las cuentas de todas las AA.PP.

2.1. Análisis económico en España.

Es crucial destacar en este punto, que la situación española en 2008 comenzó a ser gravemente preocupante debido a la crisis, pero lo es aún más si comparamos esta situación con el resto de economías europeas. Los datos a fecha del año 2012 no pueden contrastar más con los que se obtenían en el año 2007, cuando España era una de las economías más saneadas de toda la Unión. En datos del año 2012, España es una de las peores economías, con una de las cifras de déficit público más alto de toda la Unión Europea, llegando al 10,6% del PIB. A este dato hemos de unirle el hecho de que el ratio de deuda pública sobre el PIB se ha incrementado hasta alcanzar un 97,7% en el año 2015, haciendo que España se convierta en el décimo país con mayor deuda pública, lo cual cumple con las previsiones establecidas.

Dado el panorama de las diferentes economías europeas, marcadas por los fuertes desequilibrios en las finanzas de los países miembros, la Comisión Europea desarrolló el *Protocolo por Déficit Excesivo*, previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A través de este procedimiento de consolidación presupuestaria, la mayoría de los países afectados por

²¹ John Maynard Keynes, 1883- 1946. Economista británico con una gran influencia en el S.XX., que aboga por que el sistema capitalista necesita de correcciones para compensar sus desequilibrios. Correcciones que han de ser llevadas a cabo por agentes externos, como el Estado, que debe aumentar el gasto público.

la crisis han llevado a cabo una serie de políticas de austeridad que han afectado fuertemente a las políticas presupuestarias de sus administraciones.

Profundizando más en el análisis de la situación financiera de las AA.PP. nos encontramos como el periodo del 2000 al 2007 es un periodo muy fructífero, donde disminuyen los niveles de déficit y de deuda pública. Tendencia que se invierte drásticamente desde el año 2008 en adelante, de la cual resulta un evidente deterioro de las finanzas públicas, debido fundamentalmente a tres factores: la debilidad económica prolongada, los elevados déficits públicos y el impacto de las ayudas al sector financiero.

Concretando en los diferentes niveles de la AA.PP²², se refleja que la Administración General del Estado tiene un comportamiento claramente cíclico, que va en consonancia con las vicisitudes que atraviesa el conjunto del país en cada momento. Por otra parte la Administración de la Seguridad Social, debido a su particular financiación y gasto tiene un comportamiento menos cíclico, retrasa su déficit presupuestario hasta el año 2010. En cuanto las CCAA, siempre han tenido una tendencia deficitaria en sus cuentas públicas, incluso en las épocas de bonanza financiera, por lo que, con el azote de la crisis su situación se agravó, y se convirtieron en un lastre especialmente importante para las cuentas públicas.

Por último, aunque posteriormente se analizará con mayor detalle, nos encontramos con que las EE.LL. se caracterizan por mantener en el tiempo unos déficits públicos muy moderados, respetando los límites establecidos por las diferentes normativas. Es por esto por lo que parece evidente, en un primer análisis, concluir que la contribución de los EE.LL. a la deuda no parece decisiva.

2.2. Análisis financiero global de los Entes Locales.

Ya realizada la aproximación a la situación económica provocada por la crisis, es necesario detenerse en la situación financiera de los entes locales, para poder así entender los rasgos característicos de ésta y los objetivos que se van a buscar con la promulgación de la ley 27/2013, que, recordemos, se centra especialmente en la búsqueda de una estabilidad presupuestaria y una optimización en los recursos económicos de los que disfrutaban los entes locales, a fin de conseguir una administración local más eficiente en todos sus niveles.

²² Siguiendo el estudio realizado en el libro “Sostenibilidad Financiera y Administración Local” de José Manuel Díaz Lema, más concretamente en el capítulo primero de la primera parte del libro. En este estudio podemos apreciar, con todo lujo de detalles, los datos macroeconómicos comparados entre España y el resto de países de la UE, y la comparación entre la situación financiera de los diferentes niveles de la AA.PP.

Citación Recomendada: DÍAZ LEMA, José Manuel. «Sostenibilidad Financiera y Administración Local. Un estudio comparado». Ed. Tirant. Monografías 957. Valencia 2014. ISBN: 978-84-9086-103-5.

Las entidades locales, como hemos señalado en el capítulo anterior se basan en preceptos constitucionales (art. 137, 140 y 142 CE especialmente), de donde reciben sus características más fundamentales²³. Además de estas características, las Entidades Locales en España se caracterizan por otros rasgos, destacando especialmente su heterogeneidad y atomización²⁴, que dan lugar a encontrarnos con un mapa español dominado en el plano territorial por municipios pequeños y medianos, estableciéndose también una enorme diferencia entre los municipios menos poblados y las grandes ciudades.

La búsqueda de las soluciones a los problemas locales se complica con la existencia de estos rasgos característicos, puesto que es imposible ofrecer soluciones que satisfagan las necesidades de tantos y tan diversos Entes Locales. A esto hay que añadirle el grave problema por el cual las EELL no disponen de una representación institucional donde negociar sus demandas con otros niveles de gobierno. La Comisión Nacional de la Administración Local y la Federación Española de Municipios y Provincias, no parecen ser suficientes en la práctica, por el elevado número de municipios y la diversidad de intereses.

Por último, en cuanto al impacto de la crisis en la Administración Local, hay que destacar nuevamente el déficit de la EE.LL y también su deuda pública antes de pasar al análisis de las reformas previas a la Ley 27/2013. En cuanto al déficit, hay que concluir que las EE.LL. han contribuido²⁵ levemente al deterioro del déficit consolidado español, pero de ningún modo parece que sean las culpables principales de esta situación.

En lo que se refiere a la deuda pública, en el periodo de 2000 a 2013 los valores son estables (en torno al 3%), y sólo comienzan a despegar a partir de 2014. De cualquier modo, son datos mucho menores que los de otros niveles de la AAPP. Es especialmente relevante destacar que los municipios representaban el 75'4% de la deuda total de las EELL en 2000, y en 2013 ya era el 83.5%. Es precisamente en los municipios donde destaca un dato significativo, el endeudamiento de algunos de los municipios más importantes ya

²³ Hay que recalcar que esas características principales son las que nacen del art. 137 CE (plena legitimidad democrática, gobernantes elegidos por los ciudadanos y competencias propias), del art. 140 CE (amplia autonomía sobre ingresos y gastos) y art. 142 CE (disponibilidad de suficiencia financiera).

²⁴ Es una heterogeneidad tipológica, porque bajo el concepto “Entidades Locales” se agrupan entidades de todo tipo, desde municipios hasta mancomunidades pasando por comarcas y áreas metropolitanas. Además, dentro de cada tipología, las entidades pueden ser de muy diverso tipo, como es el caso de los municipios, que presentan realidades muy diversas dentro de su elevadísimo número, unos 8.114 en datos de 2011 (ahí se aprecia especialmente la atomización local). Es heterogeneidad organizativa, puesto que agrupa dentro de “Sector Público Local”, las EELL, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles locales, etc.

²⁵ El indicador de datos del Déficit sobre porcentaje del PIB indica que los valores de déficit del conjunto de las EE.LL. han mantenido valores moderados, especialmente si se compara con los datos de déficit de otros niveles de gobierno. Incluso en el ejercicio 2012 se muestra una situación de superávit del 0'2%.

soportaba unos niveles muy elevados en 2011, especialmente el Ayuntamiento de Madrid a partir de 2012. Son por lo tanto los ayuntamientos de las grandes urbes los que presentan un mayor nivel relativo de deuda, lo cual condiciona los resultados generales del conjunto de todos los municipios. A estos datos, habría que añadirles dos aspectos diferentes que normalmente no suelen ser reflejados, y que son la utilización de empresas de capital público para realizar la conocida “huida del Derecho Administrativo” y el “*off-budget debt*” o deuda no contabilizada, fundamentalmente con proveedores.

3. Reformas previas a la Ley 27/2013 en materia de “Régimen Local”.

El último apartado que debemos abordar previamente al estudio pormenorizado de la reforma impulsada por la Ley 27/2013 es el que se ocupa de establecer un análisis superficial de las principales reformas que se han ido llevando a cabo desde el año 1985 hasta 2013, a fin de terminar de delimitar el marco sobre el cual va a actuar la susodicha reforma objeto de este estudio.

Cada una de las reformas actúan en diferentes aspectos, tratando de cubrir las necesidades que se demandaban en el momento de llevarse a cabo. Es a través de este proceso como se ha ido perfilando un bloque de legislación de “Régimen Local” con menos fisuras cada vez.

La LrBRL ha sido, lo largo del tiempo, objeto de diferentes modificaciones puntuales²⁶ y también algunos anteproyectos de reforma de ley. Más allá de éstas reformas que se podrían considerar menores, hay que destacar dos reformas que son especialmente significativas por su trascendencia. Estas son la reforma de 1999, a consecuencia del “Pacto Local” y la reforma de 2003. Posteriormente se sucederán otras modificaciones y Anteproyectos de ley, con mayor o menor acierto, hasta llegar a otros dos hitos importantes como fueron la reforma del art. 135 de la CE y la promulgación de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que son la raíz donde se inerva la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)²⁷.

3.1. La reforma impulsada por la Ley 11/1999.

A partir del acuerdo que se llevó a cabo en la Asamblea anual de la FEMP en 1993, se concreta la Ley 11/1999, la cual abandona explícitamente la reforma financiera y

²⁶ Modificaciones puntuales derivadas de Sentencias y Disposiciones generales que llegan hasta un total de 30.

²⁷ A la hora de abordar el presente apartado con mayor exhaustividad, son especialmente relevantes los trabajos de Enrique Orduña Rebollo “*Municipios y Provincias: historias de la organización territorial española*”, así como el libro “*Sostenibilidad financiera y administración local*” de José Manuel Díaz Lema.

competencial que se planteó en un inicio, para limitarse a favorecer un modelo de gobierno con tintes presidencialistas, fortaleciendo la figura de los alcaldes, y sin detenerse en modelos más específicos para las grandes ciudades.

Aun así, esta reforma presenta novedades importantes, especialmente la llevada a cabo a través de la modificación de la LOTC, que estableció un procedimiento de conflicto de competencias en defensa de la autonomía local, configurando así un acceso especial de las EE.LL. al Tribunal Constitucional. Más allá de esta importante novedad, nos encontramos con otras que también tuvieron relativa trascendencia:

- La Comisión Informativa se torna necesaria para todos aquellos municipios que tengan más de 5.000 habitantes.
- Es obligatoria la creación de grupos políticos en todos los municipios, los cuales tendrán una asignación presupuestaria propia.
- Como hemos mencionado anteriormente, se fortalece la figura del Alcalde, quien tendrá un control mayor sobre el gobierno municipal, ya que ostentará funciones ejecutivas que previamente pertenecían al Pleno del ayuntamiento.
- Se introduce la cuestión de confianza.
- En consonancia con el fortalecimiento de la figura del Alcalde, el Pleno pierde competencias, en base a criterios de eficacia, que no son tal. Así, se introducen dos partes en las sesiones plenarias, la primera parte decisoria y la segunda de control político.

3.2. La modernización del gobierno local a través de la Ley 57/2003.

Desde la Exposición de Motivos de esta segunda reforma se destacan dos ámbitos de la LrBRL que necesitaban ser modificados rápidamente para poder adaptarse al nuevo paradigma situacional del momento. Las exigencias de una vida local más dinámica y rica, y la exposición de los municipios a enormes transformaciones sociales y económicas, hicieron que la LrBRL se quedara corta para regular una realidad que no estaba acorde con su articulado, especialmente en cuanto al modelo orgánico-funcional (visto desde una perspectiva corporativista de la vida política) y el rígido y excesivo uniformismo normativo. Este modelo uniformista parecía superarse con la Ley 11/1999, pero nada más lejos de la realidad, ya que perduró un régimen común²⁸ sin tener prácticamente en cuenta la dimensión demográfica del municipio.

²⁸ Herencia del modelo continental de administración local en el que se insertaba esta ley y que tenía escasísimas excepciones, como el régimen de Concejo Abierto en los municipios de una población casi

A fin de corregir el problemático sistema orgánico-funcional, se tramita una ley que actúa casi con exclusividad sobre este ámbito²⁹, modificando el Título X de la Ley 7/1985, de tal forma que aunque se mantiene el umbral teórico de los 250.000 habitantes, también posibilita la aplicación de este umbral a las capitales de provincia de más de 175.000 habitantes y a los municipios capitales de CC.AA. independientemente de su población, así como a todos los municipios de más de 75.000 habitantes, cuando así lo disponga la Asamblea Legislativa de su CC.AA. correspondiente.

Por tanto, esta ley tampoco va a terminar con la uniformidad. Sobre el modelo original, se establece otro aún más complejo, provocando un esfuerzo presupuestario adicional para hacer frente al coste del personal directivo³⁰.

Para la mayoría de la doctrina, encabezada por López García en este aspecto, el nuevo régimen organizativo destaca por su rigidez. Esto se debe a que es una ley de grandes ciudades, que es mayoritariamente donde se aplica. A esto se le une el hecho de que su rápida tramitación y sus continuas enmiendas, admitidas sin reflexión, han terminado por confeccionar un texto muy exigente, a la par que rígido y extenso.

La propia reforma entiende desde un inicio que es insuficiente, y trata de justificarse en la Exposición de Motivos III, a la vez que fija el objetivo de que es necesario elaborar una nueva Ley de Bases de la Administración Local a fin de establecer una legislación adecuada, con la cual los gobiernos locales puedan afrontar los nuevos retos a los que están expuestos en el S.XXI. Para ello, dice, es necesario un periodo razonable de reflexión y discusión y la adopción de reformas “ineludibles” en la racionalización y modernización de la administración local.

Por último, como principales medidas en materia de organización en esta Ley, destacan:

- La parlamentarización del Pleno. La línea que abre la Ley de 1999 se lleva más allá al trasladar el modelo organizativo de las CC.AA. y del Estado a las EE.LL. El Pleno pierde su carácter representativo de la “voluntad general” y su naturaleza

irrelevante. Por lo tanto se continúa con un modelo orgánico-funcional que no soluciona los problemas que en principio debía solucionar.

²⁹ Casemiro LÓPEZ GARCÍA, en su artículo para El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (nº5, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 marzo de 2008, Ref. 876/2008, pág. 876, tomo 1, Editorial LA LEY) “*las reformas del Régimen Local: desde la ley 7/1985 hasta el nuevo Proyecto de Ley de Bases de 2006*”, explica que hubo una tramitación demasiado rápida y dirigida al ámbito del régimen orgánico funcional tras el acuerdo alcanzado por los dos grandes partidos políticos.

³⁰ Coste que reconoce y generaliza el art. 130.1 Ley 57/2003 para coordinar y dirigir la Administración Local y que se encuentra en relación con el art. 6.2. de la LOFAGE.

parlamentaria, puesto que pasan sus funciones administrativas a la Junta de Gobierno y se limita su competencia a la aprobación de ordenanzas y reglamentos.

- La desnaturalización del Alcalde. La Junta de Gobierno Local será el órgano gestor y de dirección política.
- La participación ciudadana. Lo único que hace a este respecto la ley 57/2003 es copiar el modelo estatal, estableciendo una organización consultiva basada en dos estructuras:
 - a. El Consejo Social de la Ciudad, integrado por representantes de la “sociedad civil”, utilizado tanto para la planificación estratégica como para los grandes proyectos urbanos. Será un órgano político más.
 - b. La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones. Órgano pensado para la “defensa de los derechos de los vecinos. Es una figura análoga al Defensor del Pueblo Estatal.

3.3. El “Libro Blanco” de 2005 y el Anteproyecto de Ley de Bases de Gobierno Local.

El “Libro Blanco” para la Reforma del Gobierno Local, del año 2005 y el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno concuerdan en la necesidad de establecer un solo modelo de organización básico, que se más flexible que el anterior y que esté dotado de una efectiva potestad de auto-organización. Para ello, el Anteproyecto incorporaba el Título VI del Cap. 1, otorgando un régimen orgánico municipal único, que se basaba en órganos básicos comunes con distintos niveles de prestación de servicios. Los objetivos que se marcaba el Anteproyecto eran:

- a. El reconocimiento de una clausula general de competencia a favor de los municipios, siguiendo lo establecido en el art. 4.1 y 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local.
- b. Realizar una lista con las materias que los municipios deberán ostentar competencias para la ordenación y prestación de los servicios básicos locales³¹.
- c. Fijar las materias sobre las cuales la legislación estatal y autonómica deben garantizar la intervención municipal, atribuyendo a los municipios potestades normativas y de gestión.
- d. Por último, abordaba un importantísimo incremento de las competencias, especialmente de las de los municipios. Se trataba de que el Estado garantizara un

³¹ A efectos prácticos, este listado, es una refundición de los artículos 25.2 y 26 de la Ley 7/1985.

ámbito competencial propio a estos, con libertad plena para desplegar iniciativas, siempre que no sean materias reservadas.

Toda vez se aprobaron los Estatutos de Autonomía³² que estaban pendiente de reforma, el Anteproyecto de Ley de Bases de Gobierno Local quedaría totalmente aparcado.

3.3. Las Reformas de las AA.PP. en el contexto de crisis económica: la raíz de la Ley 27/2013.

Tras la firma del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* por parte de los países de la UE, España ha ido adaptando las diferentes normativas comunitarias en aras de cumplir con el nuevo paradigma que se planteaba, en busca de una estabilidad y control financiero. Con este fin, se fueron promulgando en España una serie de normas previas a la crucial reforma de la Constitución en 2011 que se acometió para revertir la nefasta situación económica provocada por la crisis.

Quizás, las dos normas más destacables de este periodo sean:

- a) La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y la LO 5/2001, de 13 de diciembre, que complementa a la anterior. Ambas buscan implantar una fórmula más rígida del principio de estabilidad presupuestaria³³. Este no era el único principio relevante que incluía la normativa, que destacaba también los principios de plurianualidad, transparencia y eficiencia. De otro lado, esta ley también atribuía al Gobierno la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria para todos los agentes³⁴ pertenecientes al ámbito subjetivo de la ley, para tratar de evitar la denominada “huida del Derecho presupuestario”.
- b) Y la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de Reforma de la Ley 18/2001, y la LO 3/2006, de 26 de Mayo, de Reforma de la LO 5/2001. Ambas tuvieron el objetivo de suavizar la rigidez normativa anterior. Por otra parte, se estableció una “*Golden Rule*” por la cual era posible autorizar un déficit adicional limitado si era para realizar una inversión que tuviera un impacto significativo sobre el aumento de la productividad. Esta medida encontró graves problemas contables, por la aplicación

³² Recordemos que nos referimos a un periodo en el cual el proceso de reforma estatutario en Catalunya estaba abierto, y trataba de “interiorizar” a los entes locales en este proceso con la justificación de que este Anteproyecto había omitido los problemas de orden financiero y competencial de las EE.LL.

³³ Definido en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) como “la situación de equilibrio o superávit en cada ejercicio presupuestario, computada en términos de capacidad de financiación.

³⁴ Estos agentes son la AGE, la SS, las CCAA y las EELL, pero también todos los organismos autónomos y entes públicos que presten servicios o produzcan bienes con financiación pública, así como las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de alguna AA.PP.

de diferentes criterios, y también otros problemas como la falta previa de límites para las operaciones de crédito en las EELL, por no hablar de la diversidad de éstas y de la falta de la preparación de los interventores en el campo macroeconómico.

3.3.1. La reforma del art. 135 CE.

El proceso de reforma de la AAPP operado por el Gobierno de España desde el año 2011, se va inspirar en los siguientes principios:

- Disciplina presupuestaria y transparencia pública, que se verá reflejado en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Racionalización del sector público, suprimiendo órganos y entidades duplicadas, ineficientes o insostenibles.
- Mejora de la eficiencia de la Administración Pública
- Una Administración al servicio de los ciudadanos y las empresas.

Es el primero de los enumerados principios, el de Estabilidad Presupuestaria, que ya estaba reflejado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el principal protagonista de la mayor reforma constitucional en la materia hasta entonces.

Una reforma que va a elevar este principio al rango constitucional modificando el art. 135 CE, encuadrado en el Título VII³⁵. Ya en la Exposición de Motivos se refleja que el motivo fundamental de la Reforma es cumplir con los objetivos fijados por el TFUE, siendo obligatorio dotar de estabilidad presupuestaria a la AAPP y de una regulación que condicionara la capacidad de actuación financiera y presupuestaria de la misma. De este modo, apoyándose en el art. 1.1. CE, se estableció como necesario otorgar carácter constitucional a la estabilidad presupuestaria para poder cumplir tal precepto.

El nuevo art. 135 CE presenta una serie de novedades que son de obligado análisis para el objeto de este estudio:

- a) El art. 135.1 CE se centra en que todas las Administraciones Públicas deben estar sujetas al principio de estabilidad presupuestaria. Una idea que no es nueva en el ordenamiento, aunque sí lo es que se eleve a la categoría constitucional.
- b) Sí que es nueva la idea introducida por el apartado 2 del art. 135 CE de “*Déficit Estructural*”. Es la principal innovación de esta ley y se trata de un indicador del Déficit Público Excesivo. Se parte de la base de un déficit nominal u observado, que se descompone en el déficit cíclico (generado por el ciclo económico) y el

³⁵ Referente a las materias de Economía y Hacienda.

estructural (independiente del ciclo). Esta distinción es en plano teórico muy sencilla, pero de muy difícil aplicación práctica, principalmente porque es extremadamente complicado calcular el déficit (o superávit) cíclico de las AAPP. Además de la utilización de este concepto, se utilizan otros criterios³⁶ para fijar los límites de las diferentes Administraciones.

- c) El endeudamiento público se trata en el apartado 3 del art. 135 CE. Como novedades principales destacan la fijación de un límite máximo de deuda pública que estarán a lo dispuesto por las normativas comunitarias, en concreto en el TFUE, y la constitucionalización del principio de reserva de ley en materia de endeudamiento y crédito³⁷. También se reflejan algunas novedades en relación a los créditos presupuestarios para el pago de la deuda, destacando que los acreedores de la AAPP se convierten en acreedores privilegiados respecto a otros.
- d) En el apartado 4 del art. 135 CE nos encontramos con que existe la posibilidad de superar los límites de déficit y deuda, siempre y cuando ocurran situaciones excepcionales³⁸.
- e) En el último apartado del art. 135 CE, el 5, nos encontramos con una remisión a una futura Ley Orgánica en el que deberán regularse específicamente aspectos como la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las AAPP, los supuestos excepcionales de superación de estos límites, el método y el procedimiento para el conflictivo cálculo del déficit estructural y la responsabilidad de cada AAPP en caso de incumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria.

3.3.2. La Ley Orgánica 2/2012: el reflejo normativo de la reforma del art. 135 CE.

Dando cumplimiento a la modificación del art. 135.5 CE, se llevó a cabo la Ley Orgánica, de 27 de Abril, 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF en adelante) para poder desarrollar los principios a los que se refiere el mencionado artículo.

³⁶ Como que el volumen de déficit estructural máximo que pueden asumir la AGE y las CCAA sea el que fije la UE, que la cuantificación de dicho límite para el Estado y las CCAA deberá ser fijado por Ley Orgánica y con unos valores nunca mayores a los fijados por la UE y que las EELL disfrutan de un límite diferente, lo cual ha sido objeto de muchas críticas, pues no parece haber una justificación para el diferente trato en la CE.

³⁷ Lo que provoca la desaparición de la autorización por Ley para que el Estado y las CCAA puedan emitir deuda libremente.

³⁸ Véase catástrofes naturales o situaciones de extraordinaria emergencia. De cualquier modo debe aprobarse por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, e incluso adaptarse a los procedimientos comunitarios si fuera necesario.

Ya en la Exposición de Motivos, esta Ley deja claro sus objetivos, los cuales son, el desarrollo del art. 135 CE, garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las AAPP, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española con un nuevo marco institucional de la política fiscal y, por último, reforzar los compromisos que España contrajo con la UE, incorporando los contenidos del denominado “Pacto Fiscal” comunitario a nuestro ordenamiento interno.

Íntimamente vinculados a estos objetivos, nos encontramos con una serie de principios básicos en la ley, los cuales posibilitan el cumplimiento de estos objetivos. Estos principios son los cuatro establecidos³⁹ por el RD legislativo 2/2007, a los que hay que añadirles los de Sostenibilidad Financiera, Responsabilidad y Lealtad Institucional.

Parece necesario hacer un acercamiento, aunque sea de una manera esquemática, a estos principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012, ya que esta ley es la base donde se enraíza la ley 27/2013.

- a) En cuanto los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la Exposición de Motivos refleja la estrecha relación entre ambos. El primero de los principios se entiende como una conducta financiera permanente que afecta al comportamiento de todas las AAPP, mientras que el segundo de ellos se estima como un refuerzo del primero, ya que le prolonga permanentemente en el tiempo. Además, estos principios vienen reforzados por reglas fiscales que buscan, además, cumplir una serie de objetivos para el año 2020⁴⁰.
- b) El principio de Plurianualidad, permite que se lleve a cabo un marco presupuestario a medio plazo, donde se elaboran los presupuestos y el programa de estabilidad para garantizar una programación presupuestaria coherente con la estabilidad y la deuda pública.
- c) El principio de Transparencia parece ser crucial para recabar información con regularidad suficiente que permita hacer un seguimiento de las cuentas y del cumplimiento de los objetivos. Este principio se traduce en la práctica en la publicación de todos los informes y planes especificados en la Ley. Del mismo modo, todas las AAPP deben aportar la información que se les solicite.

³⁹ Estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la gestión y utilización de los recursos públicos.

⁴⁰ Estos objetivos son: la prohibición del déficit estructural a partir de 2020, un ratio límite de deuda del 60% del PIB (3% para las EELL) y una regla de gasto adoptada de la normativa europea, por la cual el gasto computable no puede superar la tasa de referencia del crecimiento del PIB a medio plazo.

- d) El principio de Eficiencia en la asignación de recursos públicos no sufre grandes variaciones con la Ley 2/2012 con respecto al RD de 2007, siendo la única novedad remarcable que la gestión de los recursos públicos deber dirigirse a través de la eficacia, eficiencia, economía y calidad.
- e) El art. 8 de la LOEPSF es el encargado de desarrollar el principio de Responsabilidad, por el cual las AAPP que contravengan las obligaciones impuestas por esta Ley u otra normativa de carácter comunitario, responderán en la parte que les sea imputable tal responsabilidad. Se configura así un sistema en el que el Estado no tendrá por qué asumir los compromisos de las CCAA ni de las EELL.
- f) Por último, el principio de Lealtad Institucional, sí que constituye una novedad con respecto a la legislación anterior. Este principio opera como principio rector, armonizando la colaboración y la cooperación presupuestaria entre las diferentes administraciones. Este principio se refleja en el art. 9 de la LO 2/2012.

Más allá de los principios reflejados en la LO 2/2012 y de los preceptos promulgados, esta ley es el punto de partida de una reforma de la Administración Local, que gira, precisamente, en torno a los mencionados principios. Sobre esta base, nace el Plan Nacional de Reformas del año 2013, que instaba a la aprobación de un Anteproyecto de Ley de Reforma Local.

Es importante recalcar, llegado este punto, que la Ley 2/2012 nace como una de las propuestas dentro del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). La CORA se creó por acuerdo del Consejo de Ministros en octubre de 2012 a fin de mejorar la eficiencia y la eficacia de la actividad pública, disminuyendo su coste sin necesidad de disminuir la calidad de los servicios prestados. Organizada en 4 subcomisiones⁴¹, la CORA realizó trabajos periódicos analizando la situación del Régimen Local español, para terminar emitiendo un Informe, el realizado el 21 de junio de 2013, con un conjunto de medidas⁴² dirigidas a la mejora y la simplificación del funcionamiento de las AAPP. El mencionado Informe de la CORA pretendía un ahorro sustancial en la AAPP, basándose en que aun cuando el incremento del gasto durante el periodo comprendido entre 2005 y 2011 fue elevado (6.8%), en datos de la Comisión Europea, España se

⁴¹ Duplicidades Administrativas, Simplificaciones Administrativas, Gestión de servicios y medios comunes y Administración Institucional.

⁴² Para la ejecución, impulso y seguimiento de estas medidas se creó además en 2013 la Oficina Para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA).

encontraba dentro de los 10 países de la UE con menor gasto público en porcentaje del PIB, un 43% frente al 49% de media en la eurozona.

Otras muchas medidas⁴³ se promovieron en ese Informe de la CORA, de las cuales destacan:

- La anteriormente explicada Ley 2/2012.
- La aprobación de la LO 9/2013, de control de la deuda comercial en el sector público.
- La Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- La Ley 25/2013, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.
- Y, finalmente, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL en adelante), la cual analizaremos con profundidad en el Capítulo II del presente estudio.

⁴³ Se promovieron un total de 218 medidas, de las cuales 138 afectan a la AGE y a las CCAA. Algunas de ellas son la Ley de Impulso de la Factura Electrónica, reforma de la Ley de Subvenciones, Sistema de Contratación Centralizado, Sistema de Información para la Gestión Inmobiliaria con datos de las CCAA y las EELL y la propuesta de reforma de la Ley 30/92, entre muchas otras

CAPÍTULO II. EL NUEVO PARADIGMA DE LA ADMINISTRACION LOCAL. LA REFORMA DE LA LRBRL A TRAVES DE LA LEY 27/2013, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

En el siguiente capítulo, trataremos de adentrarnos, con un mayor grado de profundidad a lo que lo hemos hecho en el Capítulo I, en el análisis de la Ley 27/2013. Toda vez que ya se han explicado los orígenes de la organización de la Administración Local, así como sus vías de financiación, y también se ha encuadrado dicha ley en un marco social, económico y normativo, hemos de avanzar a estudiar los pormenores de ésta. Para ello empezaremos por un breve análisis, a modo de resumen, que destaque los principales aspectos de la Ley 27/2013 y los objetivos que se perseguían con su promulgación.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, va a tratar de adaptar la normativa básica relativa a la Administración, y a su vez, mejorar el control económico-financiero para poder conseguir una aplicación plena de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Esta ley tiene unos objetivos muy claros, que se explicarán más a fondo en el apartado 2 del presente capítulo. Estos son clarificar las competencias municipales y eliminar las duplicidades competenciales con otras Administraciones, racionalizar la estructura organizativa de las AA.LL., garantizar el control financiero y presupuestario de una manera más rigurosa, a fin de que la Administración no incurra en unos parámetros de déficit de los cuales sea complicado salir, y, por último, favorecer la iniciativa económica privada, con la premisa de que se eviten las intervenciones administrativas de carácter desproporcionado. Parece evidente también que se quieren evitar otras situaciones de difícil solución, como son los solapamientos de las competencias de unas AAPP con otras, y el hecho de que se presten servicios por algunas de éstas (especialmente los Ayuntamientos) sin estar en posesión del título competencial específico que les habilite o sin los recursos necesarios (o adecuados) para hacerlo.

Especial hincapié se hace en lo relativo a la definición de las competencias que deben, o no, desarrollarse por parte de las AALL. Así, se hace una especial diferenciación, de éstas y de las estatales y autonómicas, a través un listado de materias en que los municipios deben ejercer esas competencias propias. El medio a través del cual esta fórmula se lleva a cabo es la reserva formal de ley, donde se determinan las competencias propias y también las garantías para su concreción y su ejercicio efectivo. En ningún caso

las EELL podrán asumir competencias que no estén atribuidas por la ley y para las que no posean una financiación estrictamente adecuada. Solo podrán ejercer competencias distintas de las propias, o de las que se le hayan atribuido a través de la delegación, cuando puedan demostrar que no se pone en peligro la sostenibilidad financiera de la entidad en cuestión y del conjunto de la Hacienda municipal y, del mismo modo, que no se incurra en una situación de ejecución simultánea de dicha competencia (o servicio) con otra Administración.

Un punto clave de esta ley es la delegación de las competencias estatales o autonómicas a los Municipios, la cual debe acompañarse de una correspondiente dotación presupuestaria y una previsión de su duración, que en ningún caso podrá ser inferior a los 5 años. La Administración delegante, se reserva los mecanismos de control que estime convenientes para controlar que el servicio (competencia) delegado se lleve a cabo de forma adecuada y según lo establecido tanto en la ley como en el acuerdo de delegación.

De otro lado, también es determinante en la Ley 27/2013 el refuerzo del papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares y equivalentes. Esto se lleva a cabo, principalmente, a través de la coordinación por parte de este nivel de la Administración de determinados servicios “mínimos” en los municipios que no superen una población de 20.000 habitantes, aunque también cabe la posibilidad de que en lugar de coordinar el servicio, éste sea absorbido por las Diputaciones o Cabildos, de tal manera que cuenten con nuevas funciones.

En relación con expuesto en el párrafo anterior, se incluyen medidas para fomentar la fusión voluntaria de municipios para poder así racionalizar las estructuras de todos ellos de una manera más eficientes y dejar atrás la atomización del mapa municipal.

En cuanto a las entidades instrumentales del sector público local, lo que se trata de hacer en la Ley 27/2013 es racionalizar sus órganos de gobierno y ordenar las retribuciones obtenidas por el personal al servicio de las Corporaciones Locales, independientemente de la relación jurídica que ostenten con la Administración. De este modo se pretende impedir que participen (o creen) entidades instrumentales de las EELL cuando estén bajo un plan económico-financiero o de ajuste. Incluso se va más allá, impidiendo la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, o lo que es lo mismo, entidades controladas por otras que se encuentran bajo el control de las EELL.

También se van a incorporar con esta Ley, una serie de medidas con el objetivo de racionalizar la estructura organizativa e integrar los servicios a incluir en los planes económico-financieros de la EELL. En el mismo sentido del establecimiento de medidas

de control, se incorpora también la obligación de que las EELL determinen el coste efectivo de los servicios que prestan, y remitir esta estimación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP en adelante) para que puedan publicarse.

Además se trata de reforzar el papel de la función interventora de las EELL, siendo el Gobierno quien fije, de ahora en adelante, las normas sobre los procedimientos de control, criterios de actuación, y los derechos y deberes a la hora de llevar a cabo las funciones públicas necesarias en todas las EELL.

Por su parte, el Estado tiene la misión de seleccionar, formar y habilitar a los funcionarios de carácter nacional que prestan sus servicios en EELL. A estas funciones hay que añadirle la potestad sancionadora siempre que ocurran infracciones graves.

El último apartado que merece ser mencionado en este punto sería la limitación del uso de autorizaciones administrativas a la hora de iniciar una actividad económica. Se trata de que sólo se utilicen estas autorizaciones para los casos en que se pueda probar su necesidad y proporcionalidad. Esto se debe a que se pretenden suprimir los monopolios municipales anteriores en sectores económicos estratégicos en la actualidad.

Como queda comprobado, la Ley 27/2013 tiene gran incidencia en diferentes aspectos ligados a la Administración. Es por eso que modifica un gran número de leyes previas, especialmente la LrBRL. Es esta ley la que “sufre” mayores modificaciones de todas las que son retocadas por la Ley 27/2013, dando lugar a una ley sustancialmente nueva y adaptada, independientemente de su efectiva aplicación y de que tenga (o no) éxito en sus objetivos. La Ley 2/2004 reguladora de las Haciendas Locales, también ha sufrido modificaciones, así como la Ley 30/92, la Ley 2/2011 de Economía Sostenible y el Texto Refundido de la Ley del Suelo, entre otros.

Por último, destacar que la Ley 27/2013 entró en vigor el 31 de diciembre de 2013, ocupándose las disposiciones transitorias de que las CCAA asuman las competencias relativas a la salud y a los servicios sociales, inspección sanitaria, disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, personal directivo de las Diputaciones, Cabildos, y Consejos Insulares, y demás aspectos previstos en ellas.

1. Análisis del Proyecto de la Ley 27/2013.

1.1. La Tramitación.

El Proyecto de Racionalización y Sostenibilidad tiene las raíces muy profundas, ya que se explicó en el capítulo anterior, forma parte de una serie de medidas y proyectos de reforma que comienzan en el 2013 y que aún están lejos de finalizar a día de hoy.

Este proyecto no es en ningún caso algo novedoso, sino que ya había sido acometido en varias ocasiones, y prueba de ello es que una de las mayores particularidades que tiene esta Ley es que ha habido diferentes versiones del Anteproyecto⁴⁴, lo cual ha sido objeto de fuertes discusiones y análisis sobre las modificaciones que se iban llevando a cabo.

Debemos detenernos brevemente en la tramitación gubernamental del proyecto, destacando los informes que durante el periodo de audiencia se han efectuado por las CCAA y las Ciudades Ceuta y Melilla. Especialmente destacable es el Dictamen 567/2013 realizado por el Consejo de Estado, ya que las observaciones⁴⁵ que se han realizado en él tuvieron una incidencia decisiva. En él, se acusa que el Anteproyecto estaba falto de una regulación concreta y precisa y que debería ser objeto de revisión global para poder presentar un texto más claro, más completo y más coherente. Este hecho llevó a una modificación del Anteproyecto, que a pesar de no tener en cuenta todas y cada una de las observaciones realizadas sí que consiguió que el texto fuera más completo y claro, que se realizó antes de su aprobación en el Consejo de Ministros el día 2 de agosto de 2013.

En lo relativo a la tramitación en las Cortes Generales, la Mesa de la Cámara acordó el día 3 de septiembre de 2013 enmendar su aprobación con competencia legislativa plena, según el art. 148 del Reglamento de la Cortes Generales y publicarla en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, estableciendo el plazo de 15 días de enmiendas. Especialmente interesante fue el debate de las enmiendas a la totalidad que tuvo lugar en la sesión del 17 de octubre de 2013, ya que se presentaron 474 enmiendas al texto, de las cuales sólo una⁴⁶ fue incorporada al propio texto. Continuando la tramitación, la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas pasó a aprobar el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local el 4 de noviembre de 2013, de acuerdo con el art. 75.2 CE, y acordó su remisión al Senado.

⁴⁴ A destacar entre las versiones previas del Anteproyecto son las de 18 de febrero de 2013, que se aprueba tras Informe del Consejo de Ministros, la versión del 24 de mayo de 2013 sobre la que se lleva a cabo Dictamen del Consejo de Estado, la versión de 15 de julio de 2013 y, por último la del 22 de julio de 2013.

⁴⁵ Un ejemplo es que se acusa la existencia de un debilitamiento de facto de la autonomía municipal, lo cual puede suponer la aplicación de un sistema de traslación competencial.

⁴⁶ La única enmienda que fue incorporada fue la número 426, que fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular y que proponía la modificación de la disposición transitoria segunda, con el objetivo de demorar la transferencia a las CCAA de la titularidad de las competencias relacionadas con la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social a fecha 31 de diciembre de 2015. Esta enmienda se propone al no considerarse suficiente el plazo estipulado en la ley para su asunción.

La tramitación en el Senado fue polémica también, y prueba de ello es que, de nuevo, se presentaron un elevadísimo número de enmiendas, hasta un total de 447, además de 7 propuestas de veto.

Finalmente en el Pleno del Congreso de los Diputados, en la sesión del día 19 de diciembre de 2013, se aprobó el Proyecto según los parámetros establecidos por el art. 90 CE. Así, el 30 de diciembre de 2013 se publicó en el BOE con el número 27/2013 la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

1.2. La estructura de la Ley 27/2013.

Si analizamos el Preámbulo de la Ley y la Exposición de Motivos observamos cómo se menciona el polémico artículo 135 CE, el cual, tras la reforma de la CE del año 2011 obliga a las AAPP a adaptar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Para ello, la LOEPSF ya exigía una preceptiva adaptación de la normativa básica reguladora de la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, y por tanto, la modificación de varios aspectos organizativos y de funcionamiento de la Administración Local.

En esta línea, y en aras de dar cumplimiento a lo establecido por estos dos preceptos mencionados, la Ley 27/2013 deja clarificados los objetivos que persigue. Estos, según la Exposición de Motivos son principalmente 4:

- a. Clarificar las competencias municipales, evitando el solapamiento con las de otras Administraciones, respetando la orden de que a cada Administración debe corresponderle una competencia.
- b. Racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local, a través de la introducción de medidas enfocadas a fortalecer a las Diputaciones Provinciales, las cuales van a asumir algunas de las competencias que antes eran prestadas por los Ayuntamientos. De este modo lo que se trata de lograr son economías de escala con unos servicios comunes centralizados, de manera que se reduzcan las estructuras administrativas no eficientes o no sostenibles. Además se lleva a cabo una reestructuración del sector público local, racionalizando los órganos de gobierno de las entidades instrumentales y realizando una ordenación responsable de las retribuciones del personal que trabaja para las Corporaciones Locales. Es muy ilustrativo a este respecto la prohibición de la participación o constitución de entidades instrumentales por las EELL cuando se encuentren sujetas a un plan económico-financiero o a uno de ajuste. Se exige también que se saneen las que ya

existan y sean deficitarias, y de no poder sanearse, proceder a su disolución. Lo que queda terminantemente prohibido es la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, debiendo disolverse las que existan una vez entre en vigor esta Ley en el plazo en el que se prevé.

- c. Control económico y presupuestario más riguroso, reforzando el papel de la función interventora de las EELL. Se habilita al Gobierno para dictar normas sobre los procedimientos de control, los métodos para su aplicación, así como los criterios de actuación y los derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas. Así se favorece la aplicación en el ámbito local de técnicas como la auditoria y se trata de garantizar la profesionalidad y la eficacia de las funciones de control interno.
- d. Favorecer la iniciativa privada. Para evitar las intervenciones administrativas desproporcionadas, lo que se hace es limitar el uso de las autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica concreta. Este límite es el de los supuestos en que sea imperioso y que quede probada su proporcionalidad, de tal manera que se suprimen los monopolios municipales que se heredaron.

Avanzando más en lo que se refiere a la estructura de la Ley, la norma tiene una primera parte dispositiva, que se compone de dos artículos:

- El primer artículo, es el encargado de llevar a la norma la reforma de la Ley 7/1985. Este artículo está formado por 38 apartados, en los cuales se da nueva redacción a 20 artículos y 4 disposiciones adicionales, se incorporan al texto 11 nuevos artículos y 1 disposición adicional y se suprimen 3 artículos y 1 disposición adicional.
- El segundo artículo contiene la modificación del TRLrHL y se compone de cinco apartados, en cuyo contenido se encuentra la modificación de los artículos 213 y 218, que regulan el control interno y los informes sobre la resolución de las discrepancias, respectivamente, y de la disposición adicional octava, referida al Régimen Foral Vasco. Además se incorpora el artículo 193 bis, que se refiere a los derechos de difícil o imposible recaudación y la nueva disposición adicional decimoquinta, relativa a la gestión coordinada de los servicios.

A partir de ahí, nos encontramos con las diferentes disposiciones del texto normativo. En cuanto a las Disposiciones Adicionales, nos encontramos con que son un total de diecisiete, de muy variado contenido, por ejemplo las dos primeras son referidas a la CCAA Vasca y a los regímenes y Haciendas Forales, mientras que la novena y la décima son

relativas a los Convenios sobre el ejercicio de competencias y servicios municipales y de colaboración entre el Estado y las EELL. Si nos detenemos en las Disposiciones Transitorias, podemos ver que hay once en el texto y, al igual que ocurría con las Adicionales, actúan sobre diferentes ámbitos, desde la asunción de competencias por las CCAA, hasta la relativa al plazo de adaptación de la Ley en las Mancomunidades.

Por su parte, sólo existe una sola Disposición Derogatoria, que extiende sus efectos a las disposiciones adicional segunda y transitoria séptima de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público. Por último, nos encontramos con las Disposiciones Finales, que son seis, y que modifican diferentes aspectos, destacando entre todas, la segunda, por modificar la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), la tercera, que se encarga de modificar el art. 36.1 de la Ley de Economía Sostenible, y la cuarta, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

Puesto que en el siguiente punto de este capítulo II nos vamos a detener con mayor calma en el estudio de los objetivos de la Ley 27/2013, no haremos más hincapié ahora en ellos, pero si debemos detenernos un poco más en las Disposiciones que incorpora esta Ley y en el régimen transitorio, ya que no volveremos sobre ellas en el resto de este estudio, salvo menciones puntuales.

1.2.1. Disposiciones Adicionales.

Todas ellas carecen de un contenido sistemático, destacando que se mantiene básicamente el Régimen Foral de los territorios históricos⁴⁷, es decir, de Euskadi y la Comunidad Navarra, mediante las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda. En cuanto a la Tercera, se centra en extender la aplicación de la LRSAL a todas las CCAA (con las particularidades comentadas y alguna otra, como en Aragón), “*sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de Régimen Local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de Estabilidad Presupuestaria, Sostenibilidad Financiera y Racionalización de las estructuras administrativas*”⁴⁸. Por su parte, las Disposiciones Adicionales Cuarta, Quinta y Sexta, se centran en las especialidades de las

⁴⁷ Sobre este respecto sí que volveremos, concretamente en el Capítulo IV del presente estudio, que nos servirá para comparar la aplicación en los diferentes territorios del mapa de España, especialmente centrándonos en el caso de Castilla y León y de los territorios con Régimen Foral. El estudio en el caso de Castilla y León se debe, no solo a la proximidad, sino también porque la propia Ley parece redactada para incidir en este territorio por sus características, mientras que en el caso de Navarra o Euskadi, el estudio es interesante dados los diferentes regímenes de aplicación por sus fueros históricos.

⁴⁸ Lo cual es a lo largo de todo el articulado, y como se declara ya desde la Exposición de Motivos, uno de los principales aspectos contra los que quiere luchar esta Reforma.

Ciudades de Ceuta y Melilla, y también el régimen especial de Madrid y Barcelona y su organización comarcal. Por su parte, la Disposición Adicional Octava parte de la premisa de incentivar la gestión integrada y coordinada de servicios, pero siempre y cuando se acredite que el acuerdo entre municipios para la gestión integrada de los servicios municipales que coincidan, supone un ahorro de al menos un 10% respecto del coste efectivo total que tendría cada municipio por separado.

En las Disposiciones Adicionales Novena y Décima se trata de regular el régimen jurídico de los Convenios de Colaboración que el Estado lleve a cabo con las EELL para obtener la información que se debe suministrarles para la aplicación de los tributos locales⁴⁹.

En cuanto al resto de las Disposiciones Adicionales, se ocupan de diferentes áreas, tales como la compensación de deudas entre Administraciones por asunción de servicios (D.A. 11) o la asunción por las CCAA de las competencias relativas a la educación (D.A. 15).

Nos encontramos, por último, con algunos aspectos novedosos de la LRSAL, como la imposición del traspaso a las CCAA de las competencias relativas a los servicios sociales, la salud y la inspección sanitaria y la educación, que se recogen en las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda y Tercera.

1.2.2. La Disposición Derogatoria.

Parece que el Anteproyecto preveía que la Disposición Derogatoria desplegara sus efectos propios junto a la Disposición Adicional Segunda y la Transitoria Séptima de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, a la D.A.12 de la Ley 7/1985, a todas las contenidas en las Leyes 22/2006 y 1/2006, que regulan los Regímenes Especiales de las ciudades de Madrid y Barcelona, respectivamente, que se opongan a lo que se dispone en la Ley 27/2013, y también a todas las disposiciones del mismo rango o de rango inferior, que contradigan lo dispuestos en la Ley.

No obstante, el elevado número de observaciones que se realizaron a la redacción de la propia Ley por el Consejo de Estado terminaron haciendo que el Proyecto final se limitara a las dos disposiciones de la Ley 7/2007, que son las que se relacionan con el régimen

⁴⁹ Se señala específicamente que no significa la transferencia de medios materiales ni personales, ni tampoco contraprestación económica de ningún tipo entre las partes por cuanto permiten mejorar la recaudación tributaria de las EELL que los suscriben, tratando de excluirlos del régimen de competencias impropias.

jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal pero que prestan servicios en la Administración Local, que pasarán a regularse en la legislación local⁵⁰.

1.2.3. Disposiciones Finales y Régimen Transitorio.

En cuanto las Disposiciones Finales, comenzando por la Primera, ésta es la que se encarga de modificar el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en la materia de Régimen Local y la LrBRL en cuanto a la ejecución efectiva en régimen de monopolio de las actividades reservadas, para incluir como requisito obligatorio, un informe de la autoridad de competencia que corresponda.

Por su parte, la Disposición Final Segunda Modifica la Ley 30/1992 a través de la inclusión de la D.A. Vigésima, relativa al Régimen Jurídico de los Consorcios, siguiendo la línea de la LOEPSF.

Mientras, la D.F. Cuarta modifica el Texto Refundido de la Ley del Suelo en cuanto a los requisitos exigidos para destinar excepcionalmente el Patrimonio Municipal del Suelo a reducir deuda comercial y financiera de las EELL.⁵¹

La D.F. Quinta, es de suma importancia, puesto que previene que la Ley se ha dictado respecto de los títulos competenciales que se recogen el CE, específicamente en los arts. 149.1.13^a, 149.1.14^a y 149.1.18^a. En el Dictamen del Consejo de Estado se consideró correcta la cita de los apartados 14 y 18 del art. 149.1 CE, relativos a la Hacienda General y Deuda del Estado y las Bases del Régimen Jurídico de las AAPP y del Régimen Estatutario de los Funcionarios, pero no así la del apartado 13, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, suprimiéndose ésta.

Para acabar con las Disposiciones Finales, la Sexta se ocupa de la entrada en vigor de la Ley, que se hizo efectiva al día siguiente de su publicación en el BOE. Esto fue el día 31 de diciembre de 2013, puesto que su publicación fue llevada a cabo en el BOE de 30 de Diciembre de 2013.

Esto nos lleva al Régimen Transitorio de la Ley, en el cual se prevé que las CCAA asumirán la titularidad de las competencias de atención primaria de la salud de forma progresiva, concretamente a un veinte por ciento anual, con plazo máximo de cinco años, hasta 2018. En cuanto a la participación en los servicios sociales y de promoción y

⁵⁰ Véanse el Informe del Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2013, y las diferentes versiones del Anteproyecto de la LRSAL, y especialmente el texto comparado entre el proyecto remitido por el Congreso con las enmiendas aprobadas por el Senado en el BOCG, Senado, de 20 de diciembre de 2013.

⁵¹ El importe máximo debe ser repuesto por la Corporación Local en cuestión en un plazo máximo de diez años, respetando las anualidades y los porcentajes que se fijen en el Acuerdo del Pleno y, debiendo reflejarse en los presupuestos de los ejercicios siguientes, con cargo a los ingresos hasta satisfacer la deuda.

reinserción social, las CCAA deberán haber asumido estas competencias, con fecha límite de 31 de diciembre de 2015.

Especial mención para las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes a la entrada en vigor de la Ley. Estas deberán presentar las cuentas ante los organismos estatales y autonómicos correspondientes a fecha límite de 31 de diciembre de 2014. De otro modo, incurrirían en causa de disolución prevista por la Disposición Transitoria Cuarta. Aquellos consorcios que ya estuvieran creados en el momento de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, tienen la obligación de adaptar sus estatutos ella, con fecha límite también el 31 de diciembre de 2014. Para finalizar, en el caso de las Mancomunidades de municipios, deberán adaptarse al modificado artículo 44 de la LrBRL, el cual fija un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013 si no quieren incurrir en causa de disolución, de acuerdo con la Disposición Transitoria Undécima.

2. Los objetivos de la Reforma de la LRSAL.

Podemos comenzar destacando que a la Ley 27/2013 se le dan descripciones características a la hora de darle un nombre como son “racionalización” y “sostenibilidad”. Esto, lejos de ser casual, busca identificar con precisión su contenido y sus intenciones. No es menos cierto que, por otra parte, la LRSAL ha dejado de lado su dimensión racionalizadora, para centrarse más en el apartado de sostenibilidad, quizás por lo delicado de la situación económica del país, como ya hemos mencionado en el Capítulo I del presente estudio. En este sentido, el Dictamen del Consejo de Ministros “marcó un antes y un después en este giro copernicano”⁵², donde se mantienen aspectos de carácter racionalizador, pero con una intensidad menor que los aspectos relativos a la sostenibilidad de la AAPP.

Conviene volver la vista atrás levemente para entender que la concepción de “gobierno local” que había sido impulsada por la Ley 57/2003 se diluye unos años después para volver al concepto de “administración local”. Este término va más allá de la simple nomenclatura, llegando hasta revelar el papel secundario⁵³ que se quiere reservar a los municipios en el nuevo sistema de Gobierno Local.

⁵² Citando al Prof. Jiménez Asensio en su artículo “*La Reforma Local: el primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*”, Anuario Aragonés del Gobierno Local, 2013. En todo el análisis que hace de la LRSAL y en su análisis de los objetivos de la misma, explica, desde un punto de vista crítico, como la LRSAL persigue unos objetivos ciertos, pero no todos con la misma insistencia y consistencia.

⁵³ Siguiendo con el análisis de la reforma local en el citado artículo del Prof. Jiménez Asensio, es cuando menos interesante remarcar que este “papel secundario” se extiende hasta la Carta Europea de la Autonomía Local, la cual no se cita expresamente en ningún apartado del texto y al Principio de Autonomía Local, el cual solo le menciona “levemente” en el Preámbulo de la Ley. Este es uno de los “puntos calientes” de la Ley y

Son, por tanto, la racionalización y la sostenibilidad de la Administración Local los objetivos primordiales que persigue esta Ley. No obstante, conforme fue avanzando la redacción y la tramitación del Proyecto, este principio de racionalización se fue difuminando y adquiriendo un papel realmente secundario frente al protagonismo adquirido por el Principio de Sostenibilidad⁵⁴. Ejemplo claro de esta “inclinación” de la Ley es que ya el propio Preámbulo se inicia con una remisión expresa al art. 135 CE. Además, si nos fijamos con detenimiento, a lo largo de todo el texto, la expresión “estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” se cita en numerosas ocasiones, apareciendo en prácticamente todos los apartados de la Ley. Esta reiteración de “sostenibilidad financiera”, por otra parte adolece de un tratamiento específico en el Preámbulo de la Ley, pues es este principio el que inspira la mayoría de los mandatos y las medidas que contiene la misma (recordemos que sin este principio no parecería tener sentido una reforma tan profunda que afecta incluso al régimen de gobierno local vigente hasta la fecha).

Así, no es extraño que la LRSAL esté plagada de estas referencias a lo largo de todo el texto, ya que es en ese contexto del cumplimiento de ambos principios donde arranca el proceso de creación de esta Ley, al calor de las reformas previas como la (siempre polémica) del art. 135 CE y, posteriormente, la promulgación de la LOEPSF, y que provocan que haya una serie de cambios obligados y, por tanto, justificados.

Más allá de lo anteriormente expuesto, el Preámbulo de la LRSAL fija cuatro objetivos principales (al servicio de los dos primordiales objetivos y principios) que son los que pasamos a analizar a continuación.

2.1. Clarificación de las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones Públicas.

Profundizando en la LRSAL, encontramos que realiza una división muy clara para llevar a cabo la clarificación de las competencias. Por un lado señala que hay que llevar a cabo un modelo de delimitación de competencias, y por otro establecer perfectamente el método de traslación de competencias a las Diputaciones Provinciales, las cuales, van a tener un papel protagonista a lo largo de toda la Reforma.

una de las enmiendas más recurridas a la misma, pues el excesivo protagonismo que la Ley le otorga al Principio de Sostenibilidad eclipsa en gran medida a la racionalización de la Administración Local.

⁵⁴ El Prof. Jiménez Asensio lo explica mejor, diciendo que el Proyecto se inclina más del lado de la Sostenibilidad, es decir, de la garantía del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y también en menor medida a los objetivos de cumplimiento de los plazos de la deuda comercial del sector público.

En cuanto al modelo de delimitación de competencias, la nueva Ley diseña un sistema de determinación de las competencias que es, meridianamente, más estrecho que el que estaba definido principalmente por la LrBRL. Este modelo, siguiendo lo señalado por el Prof. J.M. Tranchez⁵⁵, es un modelo con problemas en el diseño del marco competencial de los municipios, puesto que se trata de un marco competencial heterogéneo, donde los municipios ostentan diferentes competencias dependiendo de la cantidad de población que resida en ellos, pero también de la legislación que exista dentro de la CCAA a la que pertenecía.

En la misma línea, existía realmente una enorme complejidad para conocer qué competencias ostentaba cada municipio (y con qué título), siendo necesario acudir a la legislación sectorial de cada CCAA (la cual, para complicar la situación aún más, podía establecer diferentes modos de asignación de competencias a los municipios, tales como atribución expresa, delegación, encomienda de gestión...).

Por lo tanto, nos encontrábamos ante un marco de competencias que podía ir abriendo mayores diferencias entre las diferentes CCAA a lo largo del tiempo, ya que la legislación sectorial dependiente de las CCAA provocaba un marco totalmente flexible.

Todas estas características conforman un marco competencial realmente “permeable” puesto que el articulado⁵⁶ dejaba muy abiertas las posibles interpretaciones acerca de las competencias de los municipios.

⁵⁵ En el trabajo realizado “*Los gastos no obligatorios en los Municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía*”. Documento de Trabajo núm. 25/2011, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2011.

⁵⁶ Siguiendo lo expuesto por el Prof. Díaz Lema en el libro “*Sostenibilidad Financiera y Administración Local*”, en el anterior art. 7 LrBRL se diferencia entre dos tipos de competencias, las propias, que son las que se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad del municipio, y las delegadas por el Estado y/o las CCAA, que se ejercen en los términos establecidos en los acuerdos para la delegación de las mencionadas competencias. Además, hay que señalar como antecedentes previos en esta cuestión, que el marco competencial municipal anterior se recogía fundamentalmente en los arts. 25 y 26 de la LrBRL, pero que no estipulaba de una forma lo suficientemente clara las competencias a las que debían responder las EELL. Por un lado, el art. 26.2. LrBRL establecía una serie de servicios y actividades que debían prestarse obligatoriamente por los ayuntamientos, variando según el volumen de población. Se entiende que estas competencias, por tanto, pueden considerarse como propias, al existir una asignación legal específica y obligatoria de estas competencias. En el mismo sentido seguía el art. 25.2. LrBRL, el cual atribuía competencias a los ayuntamientos en determinadas actividades y servicios, aunque con la condición de que los términos de esas atribuciones estarán estipulados en la legislación sectorial propia de las propias CCAA. De este modo, no será una atribución expresa de las concretas competencias, sólo en el caso de que así lo disponga esta legislación. A continuación, el art. 25.1. LrBRL, ampliaba el rango de competencias de las EELL a través de una descripción muy laxa de las “tareas” que un Ayuntamiento, de “*motu proprio*” podía acometer, señalando que “*el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*”. El único límite por tanto con el que se encontraban los Ayuntamientos es el hecho de poseer competencia o no. Igualmente, en el art. 28 LrBRL, se preveían una serie de actividades

Por todo esto, la LRSAL quiere cambiar el paradigma competencial regulado por la LrBRL, y para ello trata de definir más claramente las competencias que tiene la Administración Local a través de un sistema de determinación de competencias más ajustado. Este sistema fundamentalmente aparece en el art. 7 LrBRL, de nueva redacción tras la reforma impulsada por la Ley 27/2013, donde se distingue entre competencias propias, competencias delegadas por el Estado o las CCAA, y se añade un último apartado que reconoce que los municipios pueden desarrollar “otras competencias adicionales”, las impropias, condicionadas a unos exhaustivos requisitos.

Las “competencias propias”, que son reconocidas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo responsabilidad propia, tienen un nuevo alcance en la LRSAL, que queda reflejado en la nueva redacción de los artículos 25 y 26 LrBRL (a través de los arts. 1.8 y 1.9. LRSAL). El artículo 25 es modificado en aparición de un nuevo apartado, el segundo, que se ocupa de las materias que se consideran “propias” para las EELL. Estas materias van enumeradas en una lista en la cual desaparecen algunas de las materias que estaban previstas en el marco normativo anterior, y también se modifica la definición de los ámbitos a los que se refieren las susodichas competencias.

Por su parte, el art. 25.3 se encarga de concretar que las materias que son consideradas como propias deben determinarse por Ley, previo examen de su conveniencia a la hora de implantarse, ya que deben de seguirse los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Además de este examen previo, la Ley también deberá de acompañarse por una memoria económica (art. 25.4) la cual refleje el verdadero impacto económico que supone la asunción de las competencias en cuestión por parte de los EELL. Del mismo modo, la Ley debe determinar exactamente la competencia municipal, garantizando que esa misma competencia no está siendo ejecutada por otra Administración Pública, para evitar así las duplicidades (art. 25)⁵⁷.

complementarias, propias de otras AAPP, que podían llevar a cabo los Ayuntamientos. Básicamente estas actividades se limitaban a la provisión de servicios públicos propios del Estado del Bienestar (véase, educación, cultura, promoción de la mujer, salud, etc.). A estos preceptos, hemos de añadirle el art. 86 LrBRL, el cual reconocía, según lo previsto en el art. 128 CE, a los municipios la capacidad para llevar a cabo iniciativas públicas a fin de desarrollar actividades económicas. Destaca, también, el hecho de la anterior legislación no recogiera las actividades y servicios que de facto realizaban los Entes Locales, de ahí que se hayan considerado como unas competencias “impropias”.

⁵⁷ Ver **ANEXO II**.

En lo relativo al art. 26 LrBRL, su nueva redacción incorpora modificaciones sustanciales, especialmente en lo relativo a las competencias que se van a considerar como propias de los municipios según el tamaño poblacional que tengan⁵⁸.

En cuanto a las “competencias delegadas”, es el art. 27 LrBRL⁵⁹ el que se encarga de ellas. Tanto el Estado como las CCAA pueden delegar en los Municipios aquellos servicios y competencias que les sean propios, siempre y cuando se cumplan los criterios que la Ley ha tenido a bien determinar. Será el apartado tercero del art. 27 el que sufra una mayor modificación, pues establece un listado de competencias que se permiten delegar a los Municipios. Tremendamente importante es también el resto de la redacción del propio art. 27, ya que en él se establecen los requisitos por los cuales se debe guiar la delegación de estos servicios y competencias. Estos requisitos son:

- El apartado primero del art. 27 proclama que la delegación de la competencia o servicio debe estar encaminada a mejorar la eficiencia de la gestión pública de la competencia en cuestión, así como eliminar duplicidades administrativas (si las hubiere), y, además, debe ser acorde con lo establecido en la Ley acerca de la estabilidad y la sostenibilidad presupuestaria y financiera. Este mismo apartado también trata el alcance, el contenido y la duración de la delegación de la competencia, no pudiendo ser inferior a cinco años, y teniendo que llevar a cabo el control de la eficiencia la Administración que delega la competencia. También deberá la susodicha Administración controlar los medios personales, materiales y económicos que asigne a la Administración que recibe la competencia, sin que, de ningún modo, se sobrepase el gasto previsto. Por último, este apartado primero impone la obligación de que cada delegación de un servicio y/o competencia debe estar acompañado de una memoria económica que justifique los tanto los principios en los que se basa la delegación, como la valoración del impacto económico para las AAPP que puede suponer, sin que se pueda superar el techo de gasto establecido.
- Por su parte, el apartado quinto del mismo art. 27 señala que la efectividad de la delegación requiere que el Municipio que recibe la competencia la acepte, siempre bajo las “condiciones” del principio de estabilidad presupuestaria, que no permitiría una situación peligrosa para la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal, ni tampoco una duplicidad en la prestación del servicio o competencia en cuestión.

⁵⁸ Ver **ANEXO III**.

⁵⁹ Ver **ANEXO IV**.

- Es el apartado sexto del art. 27 el encargado de establecer que la delegación debe ir obligatoriamente acompañada por la correspondiente financiación y, por lo tanto, de una dotación presupuestaria⁶⁰ “*adecuada y suficiente*”, siendo nula la delegación en el caso de que no se aporte la preceptiva dotación.
- También, dada la indefensión que tenían anteriormente las EELL en el caso de que las CCAA incumplieran las obligaciones financieras al delegar la competencia, ahora se permite que la Entidad Local delegada compense esta deuda automáticamente con las obligaciones financieras que tuviera pendientes con la Administración delegante, sin que, evidentemente, supere el importe de la dotación para la delegación. Del mismo modo, ante posibles incumplimientos del mismo tipo por parte de la Administración delegante, la LRSAL incluye el art. 57bis, el cual establece que la delegación debe incluir en los acuerdos de delegación una cláusula que garantice el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

En última instancia, la LRSAL refleja y dota de un marco jurídico una realidad competencial que venía necesitando una regulación. Es el caso de lo que la doctrina ha denominado como “competencias impropias”, que son las que *de facto* ejercían los Municipios, a pesar de ser responsabilidad de otra Administración. Esta referencia a lo que la LRSAL ha denominado “otros tipos de competencias distintas a las propias y a las delegadas” es una de las principales medidas que ha introducido esta Ley, y quedó reflejada en la nueva redacción del art. 7.4. LrBRL, a través del art. 1.3. LRSAL.

En la nueva realidad jurídica de las “otras competencias” se establece que éstas solo podrán ser ejercidas por las EELL siempre y cuando “*no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra AAPP*” (Art. 7.4. LrBRL).

Parece querer este artículo regular una situación complicada para los Municipios, en tanto en cuanto, quiere garantizar que el ejercicio de otras competencias no perjudique a los Municipios a la hora de llevar a cabo las competencias que sí que le son propias por Ley, por no hablar de que también se pretenden, como a lo largo de todo el articulado, evitar la duplicidad de competencias y servicios, y las situaciones que pongan “en jaque” la

⁶⁰ Dotación presupuestaria que, tal y como reza el propio apartado sexto, y en virtud del principio de sostenibilidad financiera y el de transparencia en la Administración, deberá ir reflejada en los presupuestos de la Administración delegante en cada ejercicio económico durante los años en los que dure la delegación. Se trata con esto de hacer que las EELL no sufran problemas de financiación cuando las CCAA y el Estado les deleguen competencias y servicios.

sostenibilidad financiera de las AAPP. Este intento de clarificar y definir perfectamente las competencias que deben llevar a cabo los EELL (y la forma de hacerlo) es del todo acertado, aunque plantea dudas en el sentido de que una delimitación tan estricta podría suponer demasiada rigidez a la hora de hacer llegar los servicios a los ciudadanos, especialmente en el caso de aquellos que se prestaban por los Municipios como un servicio “impropio”. Es decir, un servicio que de hecho se prestaba por los Ayuntamientos (al amparo de la falta de regulación sobre las competencias impropias) por ser más eficiente de este modo, pero cuya titularidad pertenece a un nivel superior dentro de la Administración, puede quedar en suspenso hasta que se defina concretamente el título competencial por el cual presta ese servicio. Esto puede generar vacíos, ni competenciales, ni legales, más importante aún, prestacionales, siendo el ciudadano quien sufra la rigidez definitiva de la Ley.

2.2. Medidas para la racionalización de la estructura organizativa de la Administración Local.

El segundo de los objetivos que se establecía la LRSAL se centra en racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local, y para ello procede a una reestructuración del sector público, siguiendo los principios de eficiencia y equilibrio presupuestario. Las principales medidas⁶¹ que se llevan a cabo para conseguir el mencionado objetivo son las siguientes.

2.2.1. Refuerzo del papel de las Diputaciones Provinciales.

Debemos fijarnos en el art. 26.2. LrBRL ya que incorpora una de las medidas “estrella” de esta LRSAL. Refuerza el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos Insulares y equivalentes en el caso de que estos sean menores de 20.000 habitantes.

Una Diputación Provincial (o su equivalente) deberá coordinar una serie de servicios⁶² en aquellos municipios que no lleguen a los 20.000 habitantes. Este es un servicio que estará coordinado, debiendo colaborar Diputación y Municipio para la forma de prestar los servicios en cuestión. Esta prestación puede ser, prestación directa por parte de la

⁶¹ Estas medidas se pueden encontrar a lo largo del artículo primero de la LRSAL, así como más concretamente en la “Nota Explicativa” del MHAP sobre la LRSAL, de 6 de Marzo de 2014, y, sobretodo, en el Capítulo I del libro “Sostenibilidad Financiera y Administración Local”, redactado por J.M. Tranchez Martín, I. Fernández de Beaumont Torres y J. Martín Román, apartado 4º, “Estabilidad Presupuestaria y reformas que afectan a las EELL”, donde se hace un estudio de las pretensiones de la LRSAL en cuanto a la racionalización de la estructura organizativa de la Administración Local.

⁶² Recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público.

Diputación o una prestación indirecta, a través de una serie de fórmulas de gestión compartida a través de los consorcios o mancomunidades.

La LRSAL no se queda aquí y también atribuye nuevas competencias a las Diputaciones como la prestación de servicios recaudatorios, contratación y administración electrónica centralizada en los municipios con menos de 20.000 habitantes, participación para llevar a cabo los planes económicos-financieros de los municipios y los procesos de fusión de los Municipios, junto con las CCAA, entre otras.

2.2.2. Incentivar las fusiones de municipios.

A lo largo de todo el articulado, nos encontramos con otra de las principales novedades se desarrollan en él, como es la fusión de municipios, en vista a conseguir una estructura de la Administración Local que sea más eficiente y racional, tratando de evitar la dispersión de los municipios pequeños disgregados por la geografía del país (especialmente en lugares como Castilla y León, con 2248 municipios menores de 20.000 habitantes). Las fusiones de municipios que se pretenden llevar a cabo tras la entrada de esta Ley, son fusiones voluntarias, que se encuentran reguladas en el nuevo art. 13 LrBRL, siendo el Estado el que pueda establecer una serie de medidas tendentes a fomentar estas fusiones voluntarias, a través de unas determinadas condiciones que faciliten que se lleven a cabo.

Estas fusiones deben llevarse a cabo necesariamente a través de convenios, sobre los cuales actúan las normas previstas sobre su financiación y los órganos de gobierno resultantes tras la fusión. Como ya hemos comentado anteriormente, esta medida se debe a lo que la doctrina y el legislador, en la Exposición de Motivos de la Ley, han denominado como “excesiva atomización del mapa municipal”, lo cual, además de ser poco eficiente a efectos organizativos, suponía una carga de gasto excesiva para la Administración.

Es precisamente en cuanto al gasto efectivo donde más polémicas ha generado la LRSAL, ya que, lo que se suponía que iba a ser una reducción importante del gasto público, no ha sido tal. Esto se debe a que la propia Ley no ha sido capaz de acometer una reducción directa del número del EELL, optando por una técnica basada en incentivar las fusiones voluntarias de municipios, con el principal atractivo de ventajas económicas adicionales a las que de por sí obtendrían al unirse.

En el apartado cuarto del artículo 13 se concretan las medidas⁶³ que se van a llevar a cabo como incentivos. Se deben destacar sobre todas ellas, el incremento de la

⁶³ Medidas que se reflejan en la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, y que están respaldadas por la jurisprudencias del Tribunal Constitucional, concretamente en la STC 103/2013, de 25 de abril.

financiación, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento de población, y la posibilidad de que algunos de los municipios que lleven a cabo una fusión funcionen como una organización descentralizada, permitiendo a los territorios fusionados conservar su identidad y denominación territorial, a pesar de haber perdido la personalidad jurídica propia.

2.2.3. Medidas sobre los municipios más pequeños.

En su afán por atacar el problema del “minifundismo local” la LRSAL promueve algunas medidas que inciden directamente sobre los municipios más pequeños. Fundamentalmente, se va a exigir que para la creación de nuevos municipios, aquellos que se vayan a fusionar tengan al menos 5000 habitantes, y también que puedan demostrar la sostenibilidad financiera tan pretendida por la LRSAL (art. 13.2 LrBRL).

Por otro lado, la LRSAL lleva a cabo una importante medida, la supresión de las EELL que sean de ámbito inferior al Municipio, que a partir de la entrada en vigor de la Ley, se van a considerar como organizaciones desconcentradas, sin personalidad jurídica. De cualquier manera, este cambio no afectará a aquellas que existieran antes de la entrada en vigor de la Ley, ni a las que iniciaran trámites de constitución antes de enero de 2013.

2.2.4. Impacto sobre las entidades instrumentales del sector público: revisión y simplificación.

No menos importante en la reforma es la revisión y la simplificación de las numerosísimas entidades instrumentales del sector público, siempre atenta a la racionalización de las estructuras de la Administración Pública. Desde la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013 ya se citan las medidas⁶⁴ que habrán de llevarse a cabo en este sentido y que se centran en la racionalización de los órganos de gobierno y en la responsable ordenación de las retribuciones del personal que trabaja para las Corporaciones Locales, independientemente del tipo de relación que tengan con la Administración. Hay que destacar con referencia al régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales y del personal que se encuentra a su servicio, que la LRSAL añade un nuevo artículo, el 75 bis, que se encarga de determinar el sistema del cálculo de las retribuciones que estos reciben. Se impone un importe máximo que es fijado por los Presupuestos

⁶⁴ Medidas que, en la propia Ley, derivan de los llamados “acuerdos marco” entre el Gobierno central y las EELL, que se llevaron a cabo entre 2010 y 2013. El primero de estos acuerdos es de fecha de 7 de abril de 2010 y llamado “Acuerdo Marco con las EELL sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013”. El segundo data de 25 de Enero de 2012 y se denominó como “Acuerdo de reordenación y racionalización del sector público instrumental local y de control, eficiencia y reducción del gasto público”.

Generales del Estado anualmente, en base al tamaño poblacional del municipio. No solo dependen las retribuciones del número de habitantes del ente local, sino también el número de cargos públicos con dedicación exclusiva que existen en los EELL

Básicamente, lo que se trata de hacer es incapacitar a las EELL a participar o constituir entidades instrumentales cuando aquellas se encuentren bajo un plan económico-financiero. Incluso la Ley va más allá, exigiendo el saneamiento de estas entidades cuando las EELL se encuentren en situación deficitaria, y de lo contrario, deberán proceder a disolverlas (las entidades instrumentales).

Del mismo modo, la LRSAL prohíbe, bajo cualquier circunstancia, crear entidades instrumentales de segundo nivel, es decir, entidades que están de hecho controladas por otras, que a su vez, ya lo están por las EELL. Además la Ley obliga a que se disuelvan las ya existentes en un año desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013.

2.3. Garantía de control financiero y presupuestario: mayor rigurosidad para cumplir con los objetivos.

La LRSAL también se preocupa a lo largo de toda su texto de garantizar un control económico mucho más riguroso a fin de cumplir con los objetivos que en ella se establecen.

En este sentido, se implementan una serie de medidas a fin de dar cumplimiento los objetivos, que comienzan con la obligación de remitir informes económico-financieros por parte de las EELL a las entidades de rango superior. De esta manera se pretende promover el control económico y presupuestario de las EELL y recordar las obligaciones de remitir Información sobre Liquidaciones Presupuestarias al MHAP y la información de las cuentas de las EELL al Tribunal de Cuentas. También son más rigurosas las medidas punitivas en el caso de no llevar a cabo estas obligaciones, puesto que se refleja en la Ley, que el incumplimiento conllevará retenciones de las entregas a cuenta, por parte del Ministerio.

Además de estas medidas, se llevan a cabo otras, de las cuales destacan las previstas en el nuevo art. 116 LrBRL, siguiendo también los preceptos establecidos en la LO 2/2012, y en la propia Exposición de Motivos de la LRSAL.

La primera de estas medidas se encuentra en la Exposición de Motivos, estableciendo que el Gobierno quedará encargado de fijar las normas acerca de los procedimientos de control, de aplicación, criterios de actuación y derechos y deberes de las Corporaciones Locales a la hora de llevar a cabo las funciones públicas que se les hayan asignado. Lo que se trata de hacer es cubrir el vacío legal que existían en esta cuestión, además de facilitar la auditoria de estas Corporaciones (y por tanto a las EELL de las que dependen) a través de la aplicación de técnicas uniformes para todo el territorio. Sigue la

Exposición de Motivos explicando que también se tratan de llevar a cabo medidas que faciliten la transparencia en la Administración Pública, y que, a la vez, refuercen⁶⁵ la independencia entre los funcionarios con habilitación estatal que estén prestando sus servicios en las EELL.

La siguiente medida reseñable es la que encontramos en la nueva redacción del art. 116 ter. Esta modificación supuso uno de los mayores debates relativos a la Reforma de la Ley 27/2013. En aras de dotar de una mayor transparencia el nivel local de la Administración Pública, se obliga a las EELL a la determinación de lo que se ha llamado “coste efectivo de los servicios que prestan las EELL” y la transmisión de dicha información al MHAP. En este artículo, se establece que las EELL deberán calcular⁶⁶ este coste efectivo antes del día 1 de noviembre de cada año, pero, de la misma manera, la Ley también se remite a un posterior desarrollo mediante una Orden Ministerial que defina específicamente los criterios concretos para calcular el coste. Parece ser que, según la Exposición de Motivos, el cálculo del coste efectivo de los servicios y su posterior publicación obedecen a que de este modo se mejora la información de la que se dispone y se puede acometer la reducción de las diferencias entre Administraciones y llevar a cabo más y mejores decisiones por parte de los diferentes niveles de la Administración Pública. Quizá más importante, a través de esto se da cumplimiento al art. 7 de la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (que como se ha explicado anteriormente, es la raíz de la LRSAL), que pretende una Administración que se rija por los principios de transparencia y, especialmente, el principio de eficacia.

La última de las medidas que destacan se encuentra en el art. 116 bis LrBRL, de nueva redacción. Se establece en él que cuando una EELL incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto, que vienen marcados por Ley, ésta deberá llevar a cabo un plan económico-financiero de conformidad con los requisitos que hayan sido determinados por el MHAP, que se rige en este sentido por lo que la LO 2/2012 establece. Así, nos encontramos con que el apartado 2 del mencionado artículo establece los requisitos (adicionales a lo establecido en la LO 2/2012)

⁶⁵ Este refuerzo de la separación o de la independencia de estos funcionarios se pretende a través de la vía por la cual acceden a ese puesto. Con la reforma impulsada por la LRSAL es el Estado a quien corresponde la selección, formación, habilitación y, también, la potestad sancionadora para el caso en que se den las infracciones más graves previstas por la legislación.

⁶⁶ También se detalla en el propio art. 116 ter LrBRL el modo del cálculo: se llevará a cabo a partir de los datos pertenecientes a la liquidación del presupuesto general y, también, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas/dependientes del ejercicio anterior. Deberán tenerse en cuenta además de los costes reales directos, los indirectos de los servicios prestados con base los datos de ejecución de los gastos extraídos en la liquidación presupuestaria.

que deberán cumplir los planes económico-financieros, siendo algunos de estos: la supresión de las competencias distintas de las propias o delegadas que la EELL esté desarrollando, la gestión integrada de los servicios obligatorios que se presta la EELL para reducir sus costes, incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la EELL, racionalización organizativa, supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que hayan incumplido alguno o algunos de los objetivos marcados por la legislación, y, el más novedoso, la propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

2.4. Formas de gestión y fomento de la iniciativa privada.

Este es el último de los objetivos que se marca la Ley 27/2013, aunque en realidad se trata de dos objetivos diferentes y que, por tanto, merecen un estudio por separado.

2.4.1. Formas de gestión.

Para cumplir con este sub-objetivo se siguen estrictamente los principios de sostenibilidad financiera y de eficiencia en la Administración, en las formas de gestión de los servicios públicos que son competencia local. Esto se refleja en la modificación del art. 85.2 LrBRL, que especifica las diferentes tipologías de gestión directa. Estas son la gestión directa por la propia EELL, por un organismo autónomo local, por una entidad pública empresarial local o por una sociedad mercantil local con capital social público.

También se prevé que estas dos últimas formas de gestión solo se podrán llevar a cabo cuando exista una memoria que justifique y acredite que esta gestión es más eficiente y sostenible que cualquiera de las otras dos posibilidades de gestión directa, siempre bajo la óptica de los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión.

Si atendemos al art. 86 LrBRL, nos encontramos con que existen diferentes formas para el contrato de gestión indirecta de servicios públicos en el TR de la Ley de Contratos del Sector Público, que se aprueba por RDL 3/2011. Esta Ley ha incidido sobre el propio art. 86 LrBRL que queda redactado de diferente manera tras la reforma⁶⁷:

“1. Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de

⁶⁷ La nueva redacción le viene dada por el número veintitrés del artículo primero de la Ley 27/2013.

la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio.

2. Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.

La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

3. En todo caso, la Administración del Estado podrá impugnar los actos y acuerdos previstos en este artículo, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo III del Título V de esta Ley, cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

2.4.2 Fomento de la iniciativa privada.

También acomete la Ley 27/2013 el fomento de la iniciativa económica privada, a fin de atajar las intervenciones administrativas consideradas como desproporcionadas. Para ello, se trata de reducir la solicitud de autorizaciones administrativas preceptivas para el inicio de una actividad económica concreta, como las licencias, en los casos en que se justifique sobradamente su necesidad y proporcionalidad.

Todo esto se dispone en el primer apartado del art. 84 bis LrBRL, que especifica que no será necesario someter a licencia, o medio de control preventivo, el ejercicio de algunas actividades “*cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación*”, ni tampoco “*cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado*”.

En el apartado segundo del mismo artículo 84 bis, nos encontramos con que las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas sólo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina sus

requisitos esenciales, y cuando las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico resulte proporcionado. Este riesgo será evaluado según las características de las propias instalaciones⁶⁸.

Por último, en el apartado tercero del citado artículo, se especifica que de haber licencias o autorizaciones que concurren entre una EELL y otra Administración, la EELL deberá motivar suficientemente, en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia, el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización preexistente.

La Ley no se queda aquí, y trata explícitamente de suprimir los monopolios municipales que se hayan heredado en los años previos en la gestión de la Administración y que inciden en sectores pujantes de la economía.

2.5. Principio de Lealtad Institucional.

No podemos considerar que el Principio de Lealtad Institucional sea un objetivo de la Ley 27/2013, puesto que en el Preámbulo y en la Exposición de Motivos de la Ley, queda claro que son los cuatro a los que nos hemos referido en la líneas de este apartado segundo. Sea como fuere, sí que parece importante destacar que todos estos principios tienen un límite común que sólo ha sido tratado “de refilón” a lo largo del articulado.

Este límite es el Principio de Lealtad Institucional, el cual permite que el engranaje de todos estos mecanismos tan novedosos que trae la Ley 27/2013 sobre la coordinación y cooperación de la Administración Local y el resto de niveles administrativos, funcione.

Este principio es el límite fundamental al que todas las Administraciones quedan sometidas, y que rige las relaciones de colaboración entre todos los niveles de la Administración Pública. Una actitud de lealtad constitucional debe imponerse a todos los entes territoriales para conseguir un comportamiento en la gestión que sea fiel al sistema y, a su vez, que fomente la cordialidad en las relaciones entre los diferentes niveles de la Administración. Así lo reconoce también el TC en su Sentencia 152/1988, de 20 de julio, (FJ 6), el cual exige:

⁶⁸ Entre las que se encuentran: la potencia eléctrica o energética de la instalación, la capacidad o aforo de la instalación, la contaminación acústica, la composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración, la existencia de materiales inflamables o contaminantes, y las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico.

“Una conjunción de actividades de las autoridades estatales y autonómicas que no solo debe atenerse al respeto estricto de las competencias ajenas, incluida, en su caso, la de coordinación de la actividad económica, sino también a los principios de colaboración y de solidaridad”.

En este sentido, la LRSAL ha reflejado este Principio en el art. 55 LrBRL, dándole una nueva redacción procedente del apartado número quince de su artículo primero, quedando del siguiente modo:

“1. Para la efectiva coordinación y eficacia administrativa, la Administración General del Estado, así como las Administraciones autonómica y local, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, deberán en sus relaciones recíprocas:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.*
- b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones.*
- c) Valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.*
- d) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.*
- e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas”.*

3. Las competencias en el nivel local de la Administración.

La Ley 27/2013 va a realizar un importante cambio sobre en el sistema de financiación de las competencias y las actividades de las EELL que se preveía en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Como ya se ha mencionado sobradamente en este capítulo, las motivaciones y objetivos que impulsan al legislador a llevar a cabo esta reforma se reflejan en la E.d.M., donde se justifica el cambio a fin de clarificar las competencias municipales y evitar duplicidades con otras administraciones. Así, con la excusa del cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que son fundamento de la LRSAL, se tratan de corregir los errores que tenía la LrBRL, especialmente, en lo referido a la primacía de la iniciativa y la intervención de las EELL.

3.1. El sistema competencial abierto dispuesto por la LrBRL.

Antes de comenzar con un análisis más profundo del marco competencial de que ha establecido la LRSAL, es necesario destacar que la Ley 7/1985 estableció, de base, un sistema de atribución de competencias muy complejo, que se fundamentaba en fortalecer

las competencias y actividades locales (lo que supuso un cambio radical ante la normativa estatal previa a la CE de 1978) y, además, insertar la atribución de competencias locales en el sistema de las autonomías de las regiones españolas a través del reconocimiento de la función propia de las CCAA en este ámbito.

De este modo, la LrBRL se construyó, en palabras del Prof. JM. Díaz Lema⁶⁹, “*sobre una arquitectura abierta y diversa de competencias y actividades locales, con el objetivo de cimentar una Administración Local con una fuerte capacidad de iniciativa, en abierto contraste con la Administración Local del ámbito preconstitucional*”.

Este marco propicia una actividad local expansiva y creciente, que alcanza su punto álgido con las llamadas “competencias impropias”. Este es un concepto un tanto ambiguo que refleja que existen una serie de actividades que se desarrollan en el ámbito local que no se encuentran previstas en la Ley, ni tampoco atribuidas a las EELL. Como competencias impropias se engloban situaciones de diversa naturaleza, destacando aquellas en las cuales la competencia está atribuida a otra Administración, cuando la competencia se encuentra duplicada y cuando la AALL sustituye a otra Administración. Estos no son los únicos casos, siendo también consideradas competencias impropias aquellas que, en verdad, son “competencias espontáneas” derivadas del Principio de Competencia General Local.

En cualquier caso, las competencias impropias siempre han ido de la mano de los problemas de financiación local, relación que se ha implementado desde el inicio de la crisis económica. Esta asociación “competencias impropias-problemas de financiación” ha provocado que las EELL solicitaran recurrentemente mayor financiación para poder hacer frente a la ejecución de las mencionadas competencias tanto al Estado como a las CCAA.

Es en este modelo tan abierto y diverso donde se han generado una serie de desequilibrios que han terminado por crear un sistema contraproducente en cuanto a la contención del gasto público, algo que la nueva LRSAL trata de erradicar.

3.2. El marco competencial local previsto por la LRSAL.

La LRSAL se va a caracterizar precisamente por todo lo contrario a lo que caracterizaba a la LrBRL, en lo que a la sostenibilidad financiera, la racionalización y, sobre todo, la contención del gasto público. La nueva Ley tiene unos objetivos de reducción y de contención de gasto radicalmente opuestos a lo que se establecía en la LrBRL, y para conseguirlos lleva a cabo un sistema de determinación de competencias y actividades locales que atiende a dos criterios concretos:

⁶⁹ En el libro “*Sostenibilidad financiera y administración local*”, concretamente en el Capítulo II, Apto. II, Pag.106.

1. La garantía de financiación de todas las competencias y actividades locales.
2. La priorización, es decir, el sometimiento a un orden de preferencia de las competencias y actividades locales dependiendo de su naturaleza.

3.2.1. La Garantía de Financiación.

Como ya se explicó, existen tres tipos de competencias locales dentro del marco normativo español. Estas competencias se reflejan en el art. 7 y son las propias, las delegadas y las “distintas” (anteriormente denominadas “impropias”). No existe en la LRSAL una variación excesiva en cuanto al régimen de las competencias delegadas y de las propias, siendo la mayor novedad en el ámbito de las “competencias distintas”.

En cuanto al primer grupo de competencias (las “distintas”), se regulan en los apartados segundo y tercero del artículo 7 LrBRL. El segundo apartado se encarga de las competencias propias, que son aquellas que se ejercen en un régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad de la entidad local, sin perjuicio de la coordinación a la que se obliga a todas las AAPP. Estas competencias son las establecidas en las materias que refleja el art. 25.2. LrBRL, pero también cualquier otra materia que las leyes sectoriales tengan a bien atribuirles a las EELL. El apartado tercero trata las competencias delegadas, que son aquellas sobre las cuales la Administración delegante se reserva la dirección y el control.

Las “competencias distintas” se regulan en el apartado cuarto del artículo 7 LrBRL. Son las que se consideraban como “competencias impropias” anteriormente y nacen gracias al carácter abierto de la Ley 7/1985, ya que no tienen un título legal específico que las EELL puedan invocar para llevarlas a cabo. El legislador las denomina “distintas” pues son situaciones en las que existe una indeterminación competencial, bien sea por su duplicidad, por sustitución o por indeterminación y, también, porque se engloban aquellas que son de competencia general local (dejando a un lado las materias del art. 25.2. LrBRL).

La Ley 27/2013, con el objetivo de que se cumpla con la financiación de las competencias propias, se desarrolla un estatuto de la ley definidora de las competencias locales propias que debe ser acorde a los principios de sostenibilidad financiera y de racionalización de la Administración Local. El propio art. 25 debe evaluar tanto las competencias que se consideran propias, como su conveniencia según los principios del apartado tercero del art. 25. Del mismo modo, en el apartado cuarto de ese artículo se exige que el desarrollo de esos principios sea acompañado por una memoria económica que refleje el impacto de la implantación del servicio o actividad en los recursos económicos de la EELL. Mientras, en el apartado quinto del artículo 25, se establece que la ley definidora

de las competencias locales debe garantizar el cumplimiento del principio de racionalización administrativa.

Mucho más rigurosa en la Ley 27/2013 al exigir el cumplimiento de los principios de sostenibilidad financiera y racionalización administrativa para la “competencias distintas”. El art. 7.4. LrBRL establece que la nueva competencia no debe poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, no pudiendo incurrir en ejecución simultánea del mismo servicio con otra AAPP. La LRSAL no frena ahí, y exige un informe vinculante de la Administración competente por razón de materia sobre la inexistencia de duplicidades administrativas, así como otro informe de la administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Estos informes en ningún caso son informes de control, sino un mecanismo o procedimiento de ordenación que faciliten la ordenación de las competencias locales.

De este modo, en los supuestos de falta de claridad o de indeterminación de las competencias, las administraciones autonómicas asumen algo que se ha denominado “la competencia de la competencia” o lo que es lo mismo, el poder para distribuir facultades y atribuciones entre los ámbitos autonómico y local. Igualmente, se controlan más y de forma más efectiva las competencias distintas, de donde resultan priorizadas las competencias propias, lo que nos lleva al apartado siguiente.

3.2.2. La priorización de las competencias locales.

Como se puede adivinar a partir del punto anterior, van a ser prioritarias las competencias propias (y parece tener sentido, ya que éstas sí que están previstas en la ley), independientemente de que sea en el art. 25.2 o en cualquier otro precepto (por ejemplo los servicios mínimos previstos en el art. 26 LrBRL), o las delegadas previstas por Ley. Toda vez que estas materias estén perfectamente cubiertas, las EELL podrán llevar a cabo aquellas las competencias distintas de las propias y las delegadas, siempre y cuando se cumplan los principios establecidos.

Es el art. 7.4. LrBRL el que deja bien claro este carácter subsidiario de las competencias distintas, supeditándolo al cumplimiento de las competencias propias y delegadas en primer lugar y a la garantía de que no se ponga en riesgo el conjunto de la hacienda local.

En definitiva, la LRSAL prioriza el ejercicio de unas competencias locales por encima de otras dependiendo de los criterios financieros que se establecen en la legislación

relevante. En el primer lugar de lo que podríamos llamar “pirámide competencial”⁷⁰ nos encontraríamos con los servicios mínimos del art. 26, después el resto de competencias que se consideran como propias (las del art. 25.2 y cualquier otra prevista por ley, ya que no se considera que sea un *numerus clausus*), posteriormente las competencias delegadas, seguido las competencias “distintas” y en el último escalón las actividades económicas a las que se refiere el art. 86.

Sólo se podrá pasar de un escalón a otro cuando se encuentren cubiertas las necesidades financieras del escalón previo, según establece el principio de sostenibilidad, y siempre y cuando no exista duplicidad administrativa.

Es el artículo 86, el relativo a la actividad económica local, el que sufre un mayor y más riguroso control, ampliando los criterios establecidos en el art. 7.4 para las actividades “distintas”. Solo será posible el ejercicio de la iniciativa pública económica cuando la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria de las competencias locales (tanto propias, como delegadas como distintas) estén garantizadas, no suponiendo ningún riesgo para el conjunto de la hacienda municipal y así lo acredite el expediente justificativo.

Además, el apartado primero del artículo 86 también reduce las posibilidades de la iniciativa económica por la vía de la concurrencia empresarial, ya que exige a la entidad local un análisis de mercado completo antes de realizar cualquier acción económica. La LRSAL provoca que las EELL valoren la conveniencia de la creación de empresas públicas en el contexto económico, así como la oferta, la demanda, la rentabilidad prevista, y el efecto sobre las empresas privadas del sector sobre el que vaya a operar la empresa de capital público.

En cuanto al control de la actividad económica, destaca que no se prevé por parte del legislador un control exhaustivo como los que se establecen para las competencias propias (art. 25 aptds. 4 y 5) o para las competencias distintas (art. 7.4.), remitiéndose únicamente al Cap. III, Título V de la LrBRL, que permite al Estado utilizar los controles judiciales para el caso del incumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera⁷¹.

⁷⁰ Ver **ANEXO VI**.

⁷¹ A este respecto, es acertada la posición del Prof. Díaz Lema en el libro “*Sostenibilidad Financiera y Administración Local*” sobre la falta de un mecanismo rígido de control sobre la actividad económica de las EELL. Puede ser que el legislador haya concluido que no es respetuoso con las Autonomías imponer un control preventivo de la iniciativa económica pública, pero es del todo incongruente establecer controles tan rigurosos sobre las “competencias distintas” y no establecer ninguno más que el control judicial sobre la actividad económica establecida en el art. 86. Menos congruente parece aún, cuando en el propio apartado primero del art. 86 existen unas normas tan estrictas, ya que éstas se diluyen con el control judicial, que carece de rigurosidad.

Los principios garantía de financiación y priorización también destacan en los casos de delegación de competencias, y es que la Ley 27/2013 también promulga la colaboración interadministrativa, que se regula en el art. 27 LrBRL, especialmente en el apartado segundo, que es el que contempla la delegación de un amplio abanico de competencias y servicios de las administraciones estatal y autonómica a los municipios con más de 20.000 habitantes. Los citados principios se encuentran en los apartados sexto y séptimo del correspondiente artículo. Respectivamente, el apartado 6 exige que la delegación se acompañe de una dotación presupuestaria, siendo nula la delegación en el caso de que no se aporte la dotación, y el apartado 7 permite revocar la delegación en los supuestos en los que no se cumplan las obligaciones financieras por parte de la administración delegante. En el mismo sentido, la administración central se reserva el derecho a efectuar retenciones en las transferencias en el caso de incumplimientos de pago de obligaciones financieras de las CCAA, entre otros mecanismos.

Podemos concluir por lo tanto que se va a limitar la iniciativa local y también la competencia general municipal al delimitar y definir más concretamente las competencias que tienen las EELL, dejando cada vez menos espacio al sistema abierto que establecía la anterior legislación. Los principios de garantía de financiación y de priorización producen un encorsetamiento de la iniciativa local y de la competencia general municipal, pero, parece evidente que el legislador era consciente de este hecho, ya que justifica esta rigidez con la necesidad de dar cumplimiento a los principios rectores de la LRSAL, que son los de sostenibilidad financiera y racionalización de la Administración Local.

3.3. Supuesto práctico de la aplicación de la LRSAL en materia de competencias.

Para finalizar el capítulo es conveniente realizar un estudio práctico de la aplicación práctica de la Ley 27/2013, a orden y semejanza de como actuaría la administración de una EELL para la reordenación de competencias toda vez la LRSAL entró en vigor. El caso más característico tendrá que ver con las denominadas competencias distintas de las propias y de las delegadas, como pudiera ser la prestación de un servicio de asistencia a niños con problemas de desarrollo derivados de enfermedades que afectan a la motricidad y otras áreas en un centro creado para ello en un municipio menor de 5.000 habitantes.

Debemos partir de que el Ayuntamiento de la localidad, pongamos que se trata la localidad de Valseca, provincia de Segovia, viene prestando un servicio de asistencia y ayuda a niños con problemas de motricidad y de desarrollo en un centro que se creó para ello desde el año 2012. Este servicio se presta a través de una empresa especializada en la materia (pongamos que se trata de “APADEFIM S.L.U.”), a la que se le adjudicó el

contrato de modo directo con fecha 20 de mayo de 2012. El objetivo del contrato no será otro que la prestación del mencionado servicio en las instalaciones que el propio Ayuntamiento construyó, a fin de que los niños de cero a cinco años con esta clase de problemas puedan disponer de una ayuda profesional enfocada a sus problemas que les proporcione una mejoría en su calidad de vida, y en la de sus familiares. Este contrato por el que se presta el servicio de asistencia en el mencionado Centro, según se estableció en el pliego de condiciones y descripciones técnicas, se previó por una duración de cuatro años (del 1 de julio de 2012 hasta el 1 de julio de 2016) y se rige por la Ley de Contratos del Sector Público 30/2007, además de por el correspondiente pliego, como no podría ser de otra manera.

El principal problema jurídico con el que nos vamos a encontrar en este caso, y sobre el cual gira todo este supuesto práctico, es que con la antigua redacción de la LrBRL, entendemos que este servicio prestado por el municipio se hace en un régimen de competencia impropia según el ahora derogado art. 28 LrBRL:

“Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”.

Tras la desaparición de dicho artículo, el municipio deberá afrontar la pérdida efectiva de dicha competencia.

El segundo problema jurídico con el que nos encontramos es que si los contratos que se han firmado previamente a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 mantienen su validez o no, especialmente en el caso de la pérdida de la competencia del órgano que lo dictó, por lo que se podría incurrir en causa de nulidad. Hemos de atender a este respecto a lo que establece la LRSAL en cuanto a la retroactividad. No parece el asunto especialmente controvertido toda vez que el Código Civil, en el art. 2.3 establece, claramente, que *“las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario”*, y la LRSAL no establece en ningún punto de su articulado retroactividad alguna. Por tanto, debemos entender que todo lo que en esta Ley se dispone tiene carácter *“pro futuro”* y que los contratos firmados con anterioridad a ésta seguirán en vigor hasta su finalización.

De esta manera, y aquí es donde llega la controversia, las competencias que se han ejercido hasta la entrada en vigor de la LRSAL quedarían también liberadas de otras obligaciones, como la obligación de solicitud de informes autonómicos para el ejercicio de las competencias del listado del artículo 25.2. LrBRL. Pues bien, la FEMP entiende que estos informes autonómicos para el ejercicio de competencias sí que deben ser solicitados

en el caso de aquellas competencias “distintas de las propias y de las delegadas” que hayan resultado sobrevenidas a partir de las definiciones del nuevo marco normativo. Y es ahí donde aparecen algunos efectos retroactivos de la Ley 27/2013, en concreto, efectos sobre las competencias impropias, que son las que nos ocupan en este caso.

Volviendo con el problema de la pérdida de la competencia, si el municipio pretende mantener la prestación de este servicio deberá seguir un procedimiento para la reorganización de las competencias a través de un expediente que se elevará al órgano competente, que en este caso sería la JCyL, concretamente la Gerencia de Asuntos Sociales.

Lo primero que deberá hacerse es el inicio del expediente, que se puede llevar a cabo por una providencia de la Alcaldía. Posteriormente, el Secretario o Interventor deberá realizar el informe pertinente sobre la cuestión en liza. El procedimiento terminará con un Decreto de la Alcaldía, del cual se obtendrán las diferentes soluciones para esta reorganización sobre las que decidirá el órgano autonómico competente. Se ha obviado la petición de informe al Departamento de Intervención ya que se ha dado por hecho que a la firma del contrato y cuando se redacta el pliego ya existía un informe favorable para la prestación de este servicio que acreditaba que existía una partida económica destinada a este fin. Dado que el Ayuntamiento de Valseca perdió esta competencia en virtud de las modificaciones realizadas por la LRSAL, procederemos a explicar el procedimiento para recuperar esta competencia, y en todo caso, resolver el contrato.

3.3.1. Procedimiento.

Como ya hemos comentado anteriormente, el inicio del procedimiento se puede llevar a cabo a través de una providencia, que es una disposición anticipada o una precisión que conduce al logro de un fin concreto. En el caso que nos ocupa, el fin de esta providencia es la realización de un mandato que inste a que el secretario realice un informe pertinente sobre la cuestión en sí.

La providencia empezaría con un encabezamiento donde se especifique es efectivamente es una providencia de la alcaldía orientada a incoar un procedimiento. También deberán especificarse el asunto, que en nuestro caso es el contrato de APADEFIM, el trámite, que es la emisión de un informe jurídico, y el órgano al que le compete, que sería el propio secretario o interventor.

Finalizado el encabezamiento, el cuerpo de la providencia versará sobre el supuesto de hecho que ya se ha explicado anteriormente, expresándose de modo parecido al siguiente:

“Visto que el Ayuntamiento de Valseca, inferior a 5.000 habitantes, adjudicó en fecha 20 de mayo de 2012 el contrato con la empresa APADEFIM para la prestación de servicios de asistencia y ayuda a niños con problemas de motricidad y de desarrollo, durante los cursos 2012-2013 2013-2014, 2014-2015 y 2015-2016, con fecha de finalización prevista el 1 de julio de 2016.

Visto que dicho servicio se ha financiado parcialmente a través de subvenciones concedidas por la Gerencia Territorial de Asuntos Sociales, y cuyo importe varía en función de los criterios que se establecen anualmente en las órdenes de convocatoria de las mencionadas ayudas económicas.

Y atendiendo a lo dispuesto en la Ley 27/2013 de 30 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, sobre modificación de las competencias y servicios que estaban previstos en la redacción previa de los preceptos reguladores en la Ley 7/1985, de 2 de abril RBRL.

Esta Alcaldía, ordena que por el servicio de la secretaría-intervención se emita informe sobre los siguientes extremos:

- Competencia municipal sobre la materia*
- Posibilidades de continuación de la prestación del servicio.*
- Actuaciones municipales respecto del contrato en caso de imposibilidad de prestación municipal.”.*

Posteriormente, el Secretario emitirá el informe. Estos informes no tienen una definición concreta en los reglamentos ni en las leyes, pero la doctrina sí que se ha encargado de definirlos. Por ejemplo el profesor García de Enterría los define como “*declaraciones de juicio que produce efecto jurídicos emitidos por órganos cualificados en determinadas materias, para ayudar al órgano decisor a decidir en base de elementos de juicio que se han aportado previamente*”.

Los competentes para emitir este tipo de informes son aquellos que se encuentran reflejados en el artículo 9 de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, y que son, básicamente, los funcionarios de carrera los que pueden emitir informes en los procedimientos administrativos locales.

Por su parte, el contenido del informe contendrá los antecedentes de hecho, que van a ser los mismos que se redactaron en la providencia de la alcaldía. A estos antecedentes de hecho se le añadirán los fundamentos jurídicos. En ellos, el informe establecerá que toda vez revisada la Ley 7/1985 previa a la Ley 27/2013, y la legislación castellanoleonesa, en ningún caso existía una atribución directa de la competencia en cuestión a las EELL. Por ello, este servicio se prestaba como competencia impropia. Como el art. 28 LrBRL se deroga con la LRSAL, este servicio ya no se puede prestar bajo el título de competencia impropia o complementaria, por lo tanto, es necesario determinar de ahora en adelante si ese servicio se puede prestar bajo otro título o si debe desaparecer, anulando el contrato por falta de competencia. Para ello, ha de revisarse la LrBRL después de la

reforma que lleva a cabo la Ley 27/2013, en concreto los artículos 7, 25, 26 y 27 de la LrBRL, así como la legislación autonómica respectiva. El análisis de estos artículos va a ser fundamental a la hora de realizar la propuesta de resolución ya que de poder encuadrar este servicio en alguna de las competencias que se establecen en el nuevo texto de la LrBRL, la propuesta cambiará drásticamente. En el caso que nos ocupa, hay dos tipos diferentes de propuestas de resolución.

El primero de ellos sería en el caso de que el Informe sea desfavorable por parte del Secretario y sea imposible seguir prestando el servicio. En este caso, la única posibilidad es atender a lo que se dispone en la Ley 3/2011 de Contratos del Sector Público sobre las causas legales de resolución de contratos y de liquidación, lo que se encuentra en el art.223 y siguientes.

El segundo tipo de resolución, es en caso de que sí que sea posible seguir adelante con la prestación del servicio. Aquí nos encontraríamos con dos escenarios posibles:

- a) Que la propuesta de resolución indique que, según lo establecido en el Decreto-Ley 1/2014, de 27 de Marzo, de Medidas Urgentes para la Garantía y Continuidad de los Servicios Públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, el servicio se siga prestando a fin “evitar la aparición de disfuncionalidades en los servicios públicos y garantizar la continuidad en la prestación de los mismos sin poner en riesgo el derecho que asiste a sus beneficiarios”. En esta misma línea también estaría lo dispuesto en el art. 7.4. LrBRL, el cual permite que se sigan prestando los servicios que se prestaban hasta la fecha siempre y cuando “no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal [...] siendo necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de la materia...”.

Así se haría hincapié en que se trata de una competencia impropia, que no está afectada por lo dispuesto en la LRSAL, y que por lo tanto se deberán llevar a cabo los pertinentes análisis sobre los informes de la sostenibilidad financiera de la Hacienda Local para demostrar que se cumple con lo establecido en el art. 7.4. LrBRL.

- b) La segunda opción es que se solicite la delegación de la competencia, bien sea porque exista un riesgo efectivo para la sostenibilidad financiera del EELL, bien sea porque la titularidad de la competencia se encuentra en otra Administración y el Ayuntamiento del municipio desea seguir prestándola.

Para el caso que nos ocupa, parece totalmente evidente que tras la reforma de la LRSAL este tipo de servicios se encuentra entre las competencias que pueden ser delegadas. Así lo establece el art. 27.3.c):

“3. Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias: [..]

c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.”

En el mismo sentido y en lo relativo a las competencias “distintas” de las propias y de las delegadas en la legislación de la CCAA de Castilla y León, nos encontramos con la Disposición Adicional 7ª, la cual, a fin de evitar estas competencias y dar solución a los problemas que generan, dispone que la Administración de la CCAA de Castilla y León tiene derecho a integrar en su red de centros las residencias de personas mayores y los centros para personas con discapacidad de titularidad de las EELL, lo que encaja perfectamente en el supuesto de hecho que tenemos para este caso práctico.

Por lo tanto, parece bastante claro que la propuesta de resolución se inclinará hacia esta segunda opción, que es la que más se ajusta al nuevo modelo organizativo de las competencias municipales, y será más fácil que el órgano competente para resolver decida que esta competencia se reorganice como una competencia delegada.

4. La reordenación del sistema de “Planta Local”.

Si bien es cierto que la reordenación de la estructura organizativa del nivel local de la Administración es un problema del que la Ley 27/2013 se ocupa, no es menos cierto que esta regulación de la planta local no se lleva a cabo directamente, no existiendo ningún apartado concreto, ni tampoco en ningún capítulo específico con esta denominación. En realidad se ocupa la LRSAL de este problema (uno de los más controvertidos) de un modo transversal, a lo largo de todo el articulado de la nueva Ley.

Uno de los rasgos más característicos de la “planta local” española ha sido lo que la doctrina⁷² ha denominado el “minifundismo municipal”. La Ley 27/2013 trata este problema desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera y la racionalización de la Administración Local, con el fin de prestar los servicios públicos de la forma más eficiente

⁷² Este tema del “minifundismo municipal” se ha tratado ampliamente, destacando recientemente las Jornadas de la Asociación Española de Dº Administrativo (Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013), concretamente las ponencias de Carbonell Porras, E, “La planta del Gobierno Local”. Anteriormente, en el año 2008, la FEMP, en su publicación “La Financiación Local en España: Radiografía del Presente y Propuestas de Futuro”, coordinada por Suárez Pandiello, J., ya trata el tema del minifundismo municipal tan característico de la Administración Local en España.

posible y con el objetivo de la reducción de gasto público. A modo ilustrativo, y para aportar una visión global de la situación de la Administración Local en España⁷³, aportaremos algunos datos⁷⁴:

- Existen 8116 municipios en España, de los cuales sólo 145 tienen más de 50.000 habitantes. Alrededor del 60%, es decir, 4874 municipios tienen menos de 1000 habitantes. Del total de municipios, sólo el 13% (1040 municipios) tienen menos de 100 habitantes y 3787 (45%) no llegan a 500. 20 Mill. de personas viven en municipios con más de 75.000 hab., mientras que alrededor de 20 Mill. de personas viven en municipios entre 5000 hab. y 75.000 hab., y más de 6 Mill. de personas, viven en municipios de menos de 5000 hab.; Por último, existen 398 municipios con una población igual o mayor a los 20.000 hab. (umbral eficiencia en los servicios públicos), en donde residen más de 32 Mill. de personas, mientras que en los municipios menores de 20.000 hab. viven 15 millones de personas.

Atendiendo a los datos podemos comprobar que hay una estructura dual en lo relativo a la distribución de la población en España. Vemos que hay ciudades con una masa de población adecuada para prestar servicios públicos, pero, la otra cara de la moneda muestra como un enorme número de municipios tienen serias dificultades para hacer frente al coste que genera prestar estos servicios. La ley 7/1985, antes de la Reforma impulsada por la LRSAL, de algún modo incentivaba esta situación, al exigir únicamente mínimos y obligatorios dependiendo de la población (antiguo art. 26 LRSAL). Estos servicios son clave en lo que se refiere a las competencias locales, puesto que se garantiza constitucionalmente su cumplimiento por parte de las EELL, pero con la llegada de la crisis económica, el Plan Nacional de Reformas y la legislación posterior (destacando la LO 2/2012 y la Ley 27/2013) provocan un cambio en la perspectiva, invirtiéndose las prioridades: ahora en lugar de que la legislación se preocupe por la prestación del servicio desde la óptica más eficiente para el ciudadano, se preocupa por que la Administración Local se lleve a cabo desde el enfoque de la funcionalidad para los intereses de las EELL.

Con el objetivo de contrarrestar el minifundismo municipal tan ineficaz como costoso, el legislador lleva a cabo una serie de mecanismos que no parecen suficientes hoy

⁷³ En algunas CCAA el minifundismo alcanza cotas inimaginables, llegan a ser extraordinariamente altas. Un caso muy ilustrativo a este respecto es del de Castilla y León, sobre el cual nos detendremos más adelante, en el Capítulo que exclusivamente dedicaremos a la aplicación de la LRSAL en diferentes CCAA, y más a fondo en Castilla y León.

⁷⁴ Ver **ANEXO V**.

en día si atendemos a los resultados. Estos mecanismos, entre los que destacan los convenios de fusión, la prestación de servicios públicos por entidades supramunicipales como las comarcas y las mancomunidades están garantizados competencialmente por dos preceptos constitucionales, el art. 149.1.18ª (que permite al Estado establecer las bases de la Administración Local) y el art. 148.1.2ª (que permite a las CCAA alterar los términos municipales, bien sea a través de la creación, la supresión o la fusión de municipios).

Lo más destacable de la Ley 27/2013, mecanismos de fusión, creación, etc., a parte, es el novedoso intento de la mayor intervención de las Diputaciones Provinciales y sus equivalentes. Esta fórmula combinaba mantener las actuales estructuras municipales con el traspaso a las Diputaciones Provinciales de algunos servicios locales, todo ello con motivo de razones de eficiencia y sostenibilidad financiera, o dicho de otro modo, una reasignación competencial entre los diferentes “peldaños” de la Administración Local.

Esta reasignación se rige, únicamente, por razones de eficiencia en la prestación de servicio, fijándose un techo poblacional de 20.000 habitantes, por debajo del cual, la prestación de los servicios deberá llevarse a cabo por el “escalón” superior de la AALL, con motivos de rentabilidad, previa evaluación del coste del servicio prestado. Esta reasignación o traspaso de estos servicios es obligatorio, es decir, forzoso, lo cual es uno de los núcleos principales de la reforma, y una de las medidas que más controversia ha generado.

La LRSAL modifica en art. 13 LrBRL (que se encargaba de regular “de refilón” la creación, fusión y supresión de municipios), añadiendo un apartado cuarto que prevé los convenios de fusión, de tal manera que se incentiven las fusiones municipales. También hace lo propio con el art. 36, el cual redacta nuevamente para reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, a las cuales se atribuyen nuevas funciones de coordinación de los servicios sociales y también financieras. El artículo 116 bis, de nueva creación, se va a ocupar de regular el contenido y seguimiento de los planes económico-financieros para el caso de que las EELL incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda público y/o regla de gasto. Por su parte, en la D.T.11ª se trata la racionalización de las mancomunidades, obligando a estas a adaptar sus estatutos a lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 7/1985. Por último, el nuevo art. 116 ter LrBRL, obliga a llevar a cabo, lo que es una de las cuestiones determinantes de la LRSAL, el cálculo de los costes efectivos de los servicios, que supone la base para adoptar (o no) las medidas anteriores.

Vamos a analizar más en profundidad estos mecanismos que desarrolla la LRSAL.

4.1. Convenios de fusión.

La Ley 27/2013 modifica el art. 13 de la LrBRL regulando tanto la creación como la supresión y los convenios de fusión de los municipios. La creación y la supresión de los municipios, y también la alteración de los términos municipales cualquiera sea su naturaleza, estarán reguladas por la legislación de las CCAA sobre el régimen local. Este dato es importante porque dependiendo de la aplicación que tenga la LRSAL en cada lugar, el futuro de los municipios va a ser de un modo u otro, aunque siempre dentro del mismo marco normativo que sirve como límite común. De esta modificación, no se puede extraer bajo ningún modo que las CCAA tengan disponibilidad para alterar los límites provinciales.

La LRSAL establece unos requerimientos⁷⁵ para la creación, la supresión y la alteración de municipios, que se encuentran íntimamente relacionados con los objetivos de sostenibilidad financiera y racionalización administrativa, como no podía ser de otro modo. Estos son:

- Audiencia de los municipios interesados.
- Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las CCAA, si existiese. Simultáneamente a la petición de ese dictamen, ha de darse conocimiento a la AGE.
- Informe de la Administración que ejerza la tutela financiera, y simultáneamente dar conocimiento a la AGE.

En lo que se refiere a la creación de municipios, solo podrá llevarse a cabo siempre y cuando los núcleos de población de base tengan al menos 5.000 habitantes. También se exige que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, y por tanto, que cuenten con los recursos suficientes para abordar el cumplimiento de las competencias municipales que le sean propias. Se exige igualmente que la fusión (o la segregación) no suponga una disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

Los convenios de fusión se regulan en los apartados 4, 5 y 6 del art. 13, de nueva creación, y suponen un instrumento contractual entre dos o más municipios por el cual se integran los territorios o poblaciones firmantes en una sola entidad, con carácter temporal.

⁷⁵ Estos requisitos se encuentran en los apartados primero y segundo del artículo 13 LrBRL, de nueva redacción. A este respecto, es muy ilustrativo el Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial de la FEMP sobre la “Creación, Supresión y Fusión de Municipios tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” www.femp.es/files/3580-812-fichero/CREACION,%20SUPRESION%20Y%20FUSION%20DE%20MUNICIPIOS%20TRAS%20LA%20ENTRADA%20EN%20VIGOR%20DE%20LA%20LRSAL.pdf

El legislador, en aras de incentivar que los municipios lleven a cabo los convenios de fusión, ofrece una serie de mejoras para aquellos municipios que decidan proceder a ello, especialmente en materia de financiación, aunque existen otras. Estas ventajas, que veremos más adelante, versan principalmente sobre la participación de los municipios en los tributos del Estado y en la dispensa de prestar los servicios mínimos que les corresponderían, además de una preferencia para el otorgamiento de subvenciones por parte de otras AAPP. De este modo, el Estado, sin perjuicio de las competencias de las CCAA, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales⁷⁶.

Los municipios colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, independientemente de su población y sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. El municipio que resulte de la fusión no podrá volver a su situación jurídica previa y, por tanto, salirse del convenio de fusión, hasta transcurridos diez años desde la adopción del susodicho convenio. Además al municipio creado se le aplicaran las siguientes medidas⁷⁷:

- El coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo se incrementará en 0,10.

⁷⁶ Conviene destacar que estos convenios de fusión son una forma de organización atípica al alcance de cualquier administración (actuando como una forma de “mancomunidad municipal”) y derivan del régimen general de los convenios interadministrativos previstos en la LRJPAC 30/1992, en los artículos 6 y 9, y en la LrBRL 7/1985, en su artículo 56, por lo que la LRSAL no inventa una fórmula nueva, sino que se aprovecha de las herramientas de las que ya disponía, implementándolas. Sí que parece mérito del legislador incentivar que se lleve a cabo la mencionada fórmula, a pesar de que lo hace estableciendo con escrupulosa precisión el procedimiento de creación del municipio resultante de la fusión, así como su régimen de funcionamiento y los efectos de la fusión, lo que supone una formalización tácita de esta figura jurídica y obliga a articular este procedimiento de carácter estatal con la competencia atribuida en la CE a las CCAA en esta materia. Siguiendo lo dispuesto por Díaz Lema (“Los convenios de fusión” en: *Sostenibilidad Financiera y Administración Local*, cit. p. 127 y 128.), “al regular los convenios de fusión en los precisos términos [...] el legislador estatal invade la competencia normativa autonómica en esta materia, provocando una distorsión en los procedimientos de fusiones —éste procedimiento estatal, los ordinarios autonómicos— que no es deseable. El muy loable propósito del legislador de incentivar las fusiones a través de las medidas de carácter financiero que prevé el art. 13.4. debe canalizarse a través de las fusiones previstas en la legislación autonómica y conforme a los procedimientos establecidos en la misma. El hecho de que el Estado este decidiendo, fundamentalmente, sobre la participación municipal en los tributos de carácter estatal, de ningún modo avala el establecimiento de un procedimiento y un régimen diferenciado de fusiones municipales”.

⁷⁷ Medidas que se encuentran dispuestas transversalmente a lo largo del articulado y que han sido recopiladas por el Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial de la FEMP sobre la “Creación, Supresión y Fusión de Municipios tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”.

- El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.1 del TRLrHL, aprobado mediante RDL 2/2004, de 5 de marzo.
- Su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.2 TRLrHL, aprobado mediante RDL 2/2004, de 5 de marzo.
- De la aplicación de las reglas contenidas en las letras anteriores no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del citado TRLrHL.
- Se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas de la Disposición Adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006.
- Queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 que le corresponda por razón de su aumento poblacional.
- Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la LPGE.

A parte de estas medidas, la fusión conlleva para los municipios la integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios, donde se incluyen los medios personales, materiales y económicos del municipio que se ha fusionado. Será el pleno de cada Corporación será el responsable de aprobar las medidas⁷⁸ relativas al redimensionamiento para la adecuar de la manera más eficiente las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos que resulten de su situación.

⁷⁸ Bajo ningún concepto estas medidas podrán suponer un incremento de la masa salarial de los municipios afectados.

En lo relativo al Gobierno del nuevo municipio resultante deberá estar constituido transitoriamente por la suma de los concejales de los municipios fusionados (LO 5/1985, del Régimen Electoral General). Por otra parte, de acordarse el convenio de fusión, cada uno de los municipios firmantes del Convenio tienen total libertad para funcionar como una forma de organización desconcentrada (así lo prevé el art. 24 bis LrBRL), pero en todos los escenarios posibles el nuevo municipio resultante de la fusión deberá subrogarse en todos los derechos y deberes de los anteriores municipios y también deberá aprobar un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente al de la adopción del convenio.

Por su parte, si alguno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit, a través de un acuerdo que incluya a todos los municipios que pertenecen a la fusión, se podrán integrar todas las obligaciones, los bienes y los derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo que carecerá de personalidad jurídica, pero que tendrá contabilidad separada, y que se adscribirá al nuevo municipio, que designará un liquidador, que deberá liquidar en los cinco años siguientes a la adopción del convenio. La Ley 27/2013 prevé que el convenio de fusión deba adoptarse por mayoría en el Pleno de cada uno de los municipios a los que afecte el convenio, de otro modo la fusión no se realizará.

Cabe destacar que la LRSAL no trata de solucionar el problema de la planta local española únicamente a través de la vía de los convenios de fusión de los municipios, sino que utiliza otros mecanismos donde el legislador estatal dispone de mayores competencias. Es el caso de la potenciación del papel de las Diputaciones Provinciales y sus equivalentes a la hora de coordinar la prestación de los servicios mínimos previstos en el art. 26.2 de la LrBRL. Esta técnica ya se mencionó con anterioridad y pasamos a profundizar sobre ella.

4.2. Nuevo protagonismo de las Diputaciones.

Este intento novedoso de potenciación del papel de las Diputaciones Provinciales y sus equivalentes se refleja especialmente en lo que se refiere en la coordinación de los servicios municipales, y también en la prestación de los servicios obligatorios. Los primeros los podemos encontrar en art. 36 LrBRL (relacionado con el art. 31.2 y el 116 bis), mientras que el segundo grupo de competencias los encontraríamos en el art. 26.2

Hay que empezar destacando que de todo el elenco de competencias propias que el art. 36 LrBRL atribuye a las Diputaciones Provinciales y sus equivalentes, podemos concluir que estas instituciones están destinadas a desarrollar un papel principal en el contexto de la Ley, tras la reforma impulsada por la LRSAL.

Por un lado, se desprende este papel protagonista a pesar de la caótica redacción del artículo, que carece de una sistematización que clarificara su contenido, y por otro, la tendencia hacia una “provincialización del régimen local”⁷⁹.

Debemos comenzar el análisis de este fortalecimiento de las Diputaciones y sus equivalentes atendiendo al art. 36.1 LrBRL. En él, se declaran como competencias propias de las Diputaciones “*las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las CCAA en los diferentes sectores de la acción pública*”. Ésta es una cláusula general que se remite a la más que compleja legislación sectorial, lo cual es, cuando menos conflictivo. Esta remisión conlleva una serie de desigualdades (indiscutibles) dependiendo de la CCAA en cuestión. No debe olvidarse la existencia de una compleja y tensa relación entre las CCAA y las Diputaciones a raíz de la entrada en vigor de los primeros Estatutos de Autonomía⁸⁰.

Pero volviendo al estudio central de la materia, entre las competencias concretas que se atribuyen a las Diputaciones Provinciales en el art. 36.1, nos encontramos con las más “típicas” de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a todos los municipios, con una especial atención a aquellos que posean una menor capacidad económica y de gestión. También aparecen la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio, la asistencia en la recaudación de los pertinentes tributos, la asistencia a los Ayuntamientos a la hora de tramitar los procedimientos administrativos que se deban llevar a cabo y también para la realización de las actividades necesarias en materias de gestión, la aprobación anual del Plan Provincial de Cooperación a la obras y servicios municipales, la prestación de servicios supramunicipales, entre muchas otras.

La nueva Ley se encarga de evolucionar un paso más en lo que se refiere a la coordinación de los servicios entre los municipios y las Diputaciones, algo que no había sido clarificado anteriormente. La LRSAL ahora se pronuncia en términos más concretos, claros y vinculantes, exigiendo el desarrollo de técnicas jurídicas más precisas para

⁷⁹ Cuestión que ha sido objeto de críticas unánimes en el seno de los grupos políticos de la oposición durante el debate parlamentario de la Ley, como ya se ha comentado en anteriores ocasiones, especialmente, con el motivo de la tramitación y aprobación de la LRSAL. Parece ser que los grupos políticos que se oponían a la Ley 27/2013 abogaban más por un sistema que debilitara, o incluso hiciera desaparecer, las Diputaciones y sus equivalentes, identificando los problemas de gasto y de falta de financiación con esta institución, además de considerar que la función que éstas ejercían podían llevarse a cabo por parte de los municipios y las CCAA. Es interesante la monografía publicada por M. Salvador Crespo “*La autonomía provincial en el sistema constitucional español*” Fundación Democracia y Gobierno Local-INAP, 2007, Ed. Tirant, puesto que realiza un análisis transversal de la situación de las Diputaciones en el marco previo a la crisis económica y a la LRSAL.

⁸⁰ Es conocido que hubieron intentos de supresión de las Diputaciones, de que las Comarcas reemplazaran a las Diputaciones, de coordinación y delegación de competencias sin tener en cuenta a éstas, y un larguísimo etcétera.

conseguir una mayor efectividad. Deben ser destacadas algunas de las modalidades de coordinación que se apuntan en la Ley 27/2013:

- Coordinación de los municipios entre sí para garantizar el cumplimiento del art. 31.2.a) de la LrBRL, el cual se ocupe de asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios municipales.
- Coordinación de la prestación de servicios municipales, la cual deberá llevarse a cabo de forma unificada.
- El ejercicio de las funciones de coordinación de los económico-financieros que se establecen al amparo del art. 116bis. Se tratan de adoptar medidas para suprimir competencias y entidades de ámbito territorial inferior al municipio, para la gestión integrada, la racionalización organizativa, entre otras.
- Propuestas de medidas de gestión siempre que tengan efectiva trascendencia supramunicipal.

Podríamos, por tanto, concluir que el nuevo protagonismo y las nuevas tareas que se le atribuyen a las Diputaciones (y equivalentes) se definen en torno a la gestión unificada, la prestación integral y la racionalización en la organización y en la prestación (a pesar de que son conceptos que no se abordan como se debiera en la LRSAL, dejándose sin concretar y sin definir todo lo que se debiera). Además, estas funciones se complementan con una de las cuestiones centrales de la LRSAL, la evaluación y el seguimiento de los costes efectivos de los servicios que se prestan en las Administraciones Locales y una propuesta de una gestión más eficiente de los servicios. Así, las Diputaciones, tras la reforma de la LRSAL, van a jugar un papel determinante en la Administración Local, por lo que van a surgir fricciones con las CCAA que habrá que ver como se resuelven.

Lo último que debemos analizar en torno al art. 36 LrBRL son las obligaciones que se le van a imponer a las Diputaciones, y que se encuentran dispuestas en los diferentes puntos del art. 36.1:

- Las Diputaciones y sus equivalentes deberán garantizar en los municipios de menos de 1.000 personas la prestación de los servicios de Secretaría e Intervención (36.1.c)).
- También deberán prestar el servicio de tratamiento de residuos en los municipios menores de 5.000 habitantes, así como los servicios de prevención y extinción de incendios en los municipios de menos de 20.000 habitantes (art. 36.1.c)).

- Deberán las Diputaciones apoyar en la gestión financiera y asistir a los municipios de menos de 20.000 habitantes a la hora de recaudar los tributos correspondientes (art. 36.1.f)).
- Tendrán que prestar los servicios de administración electrónica y contratación centralizada, en todos aquellos municipios que, como en el apartado F), tengan una población inferior a 20.000 habitantes. (art. 36.1.g)).
- Por último, las Diputaciones habrán de coordinar, mediante convenio con las CCAA, la prestación de los servicios de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos que sean de población inferior a 5.000 habitantes (art. 36.1.i)).

En cuanto al que se ha denominado anteriormente “segundo grupo de competencias”, son las que se refieren a las del art. 26.2 LrBRL, donde se establecen una serie de servicios “obligatorios” en aquellos municipios de una población menor a los 20.000 habitantes, lo cual se estima que afecta a un 85% de los municipios del país. De esta forma, el art. 26.2 establece los servicios mínimos (que se corresponden con los del art. 26.1.a), que son los obligatorios independientemente de su población) que se deben llevar a cabo en estos municipios y el específico tratamiento de los residuos que es obligatorio a partir de los 5.000 habitantes en una población.

La responsabilidad en el ámbito de la prestación de estos servicios de las Diputaciones será, mayoritariamente, coordinar su prestación con los municipios para que se lleven a cabo de una manera eficiente y ordenada. Esta coordinación deberá plasmarse en una prestación efectiva del servicio por parte de la propia Diputación o en implantar fórmulas de gestión compartida a través de los consorcios o mancomunidades. El procedimiento por el cual se llevará a cabo el servicio será el siguiente: las Diputaciones deberán elevar al MHAP una propuesta, la que consideren que es más eficiente, que deberá contar preceptivamente con el consentimiento por parte de los municipios que se verán afectados. Esta propuesta deberá ser aceptada por el MHAP atendiendo a una serie de criterios⁸¹ establecidos en la LRSAL.

Por lo tanto se puede extraer de la propia Ley 27/2013 que la aceptación por parte del MHAP y el informe de la CCAA que ejerce la tutela financiera deben ceñirse única y exclusivamente a la reducción de los costes efectivos en la prestación del servicio, y dejar a un lado la territorialidad o el modo de gestión, entre otros aspectos, algo que puede resultar

⁸¹ Que fundamentalmente se centran en la “reducción de los costes efectivos de los servicios mencionados, siempre que se cuente con el informe preceptivo de la CCAA, si es esta la que ejerce la tutela financiera del servicio”.

contradictorio si se atiende al resto del contenido de la LRSAL, donde se ven con recelo las fórmulas de gestión compartida (como las mancomunidades o los consorcios de municipios) que ahora se impulsan para la prestación de los servicios “obligatorios”.

Parece que la correcta aplicación⁸² de este artículo debería llevarse a cabo con las Diputaciones trazando un mapa de su propio territorio, donde se clasifiquen los municipios con menos de 20.000 habitantes según su situación geográfica y el entorno en el que se encuentran. De este modo se podría programar y formular la correspondiente propuesta y la evaluación de los costes de los servicios. No se debe olvidar tampoco que a la hora de prestar estos servicios públicos, muchos de ellos tienen una base de dominio público⁸³ como soporte para prestar los mismos, por lo que esta condición implica una coordinación necesaria (ya que los propios municipios siguen conservando sus propias competencias urbanísticas y medioambientales) que provoca que no se entienda muy bien esta selección de servicios que deben coordinarse por las Diputaciones, cuando de algún modo ya se está llevando a cabo esta cooperación, especialmente cuando la LRSAL elimina la antigua redacción del art. 26.1, que permitía que dichos servicios se presten por los municipios “*por sí o asociados*” (asociación con carácter voluntaria se sobreentiende).

A pesar de que se establece (art. 26.1.a)) que deberá la propuesta de coordinación ser aceptada de conformidad con los municipios afectados y con una programación previa del conjunto de municipios, parece que en lo que se ha visto hasta ahora, la aplicación práctica de la Ley supone una sustitución de las competencias en el ámbito de cada municipio concreto por razones de costes o de economías de escala. Resulta que cada municipio, siempre que pueda justificar frente a la Diputación que “*puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión que se ha propuesto por la Diputación*” (art. 36.1.h)), podrá volver a prestar el servicio, toda vez que la Diputación así lo acredite (acreditación que no depende del MHAP ni tampoco de la CCAA).

Por su parte, desde el punto de vista financiero, se prevé que, cuando la Diputación asuma la prestación directa de estos servicios, repercutirá a los municipios los costes directos derivados del servicio en función de su uso, y si fuera el caso de que se financiaran por tasas, corresponderá a la Diputación su percepción.

⁸² M. Bassols Coma “La racionalización de la Administración Local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general” Cuadernos de Derecho Local (QDL) núm. 34, febrero 2014, pp. 33 y 34. Fundación Democracia y Gobierno Local.

⁸³ Hablamos de accesos a núcleos de población, pavimentación de vías urbanas, alumbrado público, abastecimiento de agua potable, tratamiento de aguas residuales, recogida y tratamiento de residuos.

De este modo, parece que, arrancando del art. 125 CE y de la Ley de Estabilidad Presupuestaria 2/2012, la LRSAL, con la justificación de reducir los costes en la prestación de los servicios, procede a un efectivo traspaso de las competencias a las Diputaciones para prestar algunos concretos servicios que el legislador consideró más importantes que otros (los mencionados en la nota al margen 77). Este hecho no parece tampoco tener mucho sentido, ya que si lo que se pretende es una reducción real del gasto público en la prestación de los servicios, debería haberse dejado la lista abierta, permitiendo así que la prestación más eficiente sea la que se lleve a cabo, independientemente de si es por parte de las Diputaciones o de los Municipios.

Para acabar con este apartado, se debe hacer una mención especial a la coordinación reforzada de las Diputaciones Provinciales con motivo de la aplicación de los planes económico-financieros, reflejados en el art. 116 bis LrBRL, que es introducido por la LRSAL, y sobre lo que ya hablamos al principio de este apartado. Debemos destacar este caso porque es aquí donde cobra una mayor dimensión el papel de las Diputaciones en la reordenación local.

En aras de someter a toda la Administración Local a una evaluación general en materia financiera y mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de la misma, nos encontramos con que la LRSAL se enlaza con el art. 21 de la Ley 2/2012, estableciendo una serie de condiciones y medidas para corregir el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de regla de gasto. Para ello se formulan una serie de planes económico-financieros, y el art. 116 bis LrBRL (nuevo en el texto a través de su redacción en el art.1º.30 de la LRSAL) añade a las previsiones financieras una serie de medidas que van íntimamente unidas a la definición de las competencias de las EELL. Éstas deberán suprimir todas aquellas competencias que le sean “distintas” de las propias y de las delgadas, debiendo, a su vez, incrementar los ingresos para financiar los servicios obligatorios, suprimir aquellas entidades inferiores al municipio y adoptar las medidas de racionalización que les exige la Ley. A parte de todo esto, y en relación con lo que nos ocupa ahora, el mismo artículo prevé una serie de medidas para la reordenación de la “planta local”, entre las que destacan las que ya hemos visto con anterioridad (gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios para reducir costes y propuestas de fusión con municipios colindantes).

La novedad se encuentra entonces en que el propio legislador enfatiza en la adopción de estas medidas ya estudiadas para la reordenación local, creando tácitamente varios grados de intervención de las Diputaciones. Así nos encontramos con que en la

coordinación a cargo de la Diputación Provincial (o equivalente) existe una parte de voluntad municipal, mientras que en los supuestos de actuación del art. 116bis, las medidas de reordenación son claras y tajantes y se dota específicamente a las Diputaciones de un papel. En este caso nos encontramos con medidas tasadas y regladas (a diferencia del margen de actuación voluntaria que poseían los municipios en los casos de los servicios obligatorios) como son los planes económico-financieros, las medidas de reordenación local en caso de incumplimientos y la coordinación de estas medidas por parte de las Diputaciones cuando tengan carácter “supramunicipal” y el seguimiento de la fusión de las EELL.

No son, para concluir, medidas distintas en sí, pero queda patente que si el Ayuntamiento se ve inmerso en este procedimiento por los motivos que ya hemos visto, la voluntad del municipio decae en virtud de los principios de estabilidad presupuestaria y racionalización de la administración pública, y éste pasará a ser sustituido en la prestación de sus competencias y/o servicios por otras administraciones. Es, al fin y al cabo, una manera que tiene la LRSAL de imponer medidas de reordenación local con la justificación de una situación de incumplimiento de los objetivos previstos por parte de las EELL.

4.3. Las Mancomunidades municipales.

Es en la DT 11ª de la LRSAL donde encontramos la previsión de que sean adaptados los estatutos de las mancomunidades municipales a lo que se dispone de ahora en adelante en el artículo 44 de la LrBRL. Así, las mancomunidades de municipios podrán mantener la condición de entidades locales (que ya establecía en el art. 3.2.c) LrBRL), constituyendo así uno de los instrumentos principales de asociación municipal para prestar obras y servicios (art. 44 LrBRL), siempre y cuando cumplan con la adaptación de sus estatutos en el plazo de 6 meses, y, de no ser así, se procederá a su disolución. Resulta algo paradójica esta situación cuando en la nueva redacción del art. 26 LrBRL⁸⁴ (prestación de servicios mínimos) se eliminan todas aquellas menciones a esta fórmula de asociación de EELL, que podríamos considerar como una “asociación horizontal”.

Hay que decir que las mancomunidades, por tener un marcado carácter asociativo, no forman parte de lo que propiamente se denomina Sector Público Local, y por ello la LRSAL no las cita en su nuevo redimensionamiento en la Disposición Adicional 9ª, ni se mencionan en el resto del articulado fuera de la D.A.11ª. De hecho, se mantuvo la esencia

⁸⁴ Sí que refleja el art. 26.2 la posibilidad de que a iniciativa de la Diputación, para un tipo de servicios, puedan prestarse estos (por vía de coordinación) a través de las mancomunidades, denominándose “forma de gestión compartida”.

de las mancomunidades ahí durante el debate parlamentario por considerarse que éstas serían un excelente instrumento para desarrollar las competencias de los arts. 25 y 26 LrBRL. A través de este reconocimiento se plasmó una realidad propia del municipalismo español, realidad que ha sido apoyada e impulsada por las leyes de régimen local que aparecen en las CCAA. Se cuenta con que hay unas 1021 mancomunidades a fecha de 2013, la mayor parte de ellas (hasta 248) en Castilla y León⁸⁵.

Si sorprende de algún modo la recuperación de esta institución en la LRSAL, aunque sea una recuperación muy leve, más sorprendente es aún la previsión mencionada anteriormente que se hace sobre ellas acerca de su adaptación de sus estatutos en el plazo de seis meses, y de no llevarse a cabo tal adaptación, se deberá proceder a su disolución, tal y como reza el art. 44 LrBRL (*“para no incurrir en causa de disolución”*). En caso de incurrir en tal causa, la disolución se llevará a cabo a través de un expediente, el cual se iniciará y resolverá por el Órgano de Gobierno de la CCAA. El personal quedaría incorporado en tal situación a las respectivas EELL (según sus estatutos), subrogándose estas entidades en sus derechos y obligaciones.

La previsión del art. 44 sorprende a parte de la doctrina⁸⁶ y, del mismo modo, plantea serias dudas acerca de la legalidad del precepto, dado que *“el propio artículo al regular el contenido de sus estatutos, no se alude en absoluto a previsiones presupuestarias o de control de gasto público que podrían aconsejar o justificar dicha adaptación. Al propio tiempo no debe olvidarse que corresponde, según este mismo artículo, a las CCAA el procedimiento de modificación o supresión de mancomunidades, con independencia de las previsiones que al respecto contienen los Estatutos de Autonomía (especialmente los aprobados a partir de 2006), por lo cual parece necesario admitir que esta causa de disolución esta incurso en vicio de inconstitucionalidad”*.

En suma, las mancomunidades no deben considerarse bajo ningún concepto una pieza menor dentro de la reordenación de la planta local que lleva a cabo la LRSAL, a pesar de que no posean un papel principal en el texto. De alguna manera, se refleja en esta Disposición Adicional Onceava un nuevo modo de abordar el problema de los servicios supramunicipales y de la planta local, pues la Ley 27/2013 trata de sustituir el modelo que se encontraba vigente hasta el momento en el cual primaban la iniciativa de los ayuntamientos y la colaboración entre éstos, por un nuevo modelo basado en la

⁸⁵ Datos obtenidos de Martín Rebollo *“Leyes Administrativas” 19ª edición, 2013, pág. 1056*.

⁸⁶ M. Bassols Coma *“La racionalización de la Administración Local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general” Cuadernos de Derecho Local (QDL) núm. 34, febrero 2014, pp. 21-48, Fundación Democracia y Gobierno Local.*

coordinación por parte de las Diputaciones Provinciales, es decir, por otros niveles de la Administración Local diferentes a aquellos. Allí donde el legislador sitúa la frontera para la prestación eficiente de los servicios, que es en aquellos municipios menores de 20.000 habitantes, es donde se va a llevar a cabo este nuevo modelo, que aun estando perfectamente adaptado a la CE otorga dudas sobre su eficacia, debido a lo explicado anteriormente.

4.4. Los consorcios locales y los convenios administrativos de colaboración.

4.4.1. Los consorcios locales en la regulación.

Se debe partir de la base de que los consorcios locales están regulados de una forma caótica y confusa, que parte en lo que se refiere al derecho local moderno del art. 37 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de junio de 1955), en el cual se proclama que las EELL tienen la facultad de constituir consorcios con entidades públicas de diferente orden a fin de instalar y gestionar servicios de interés general.

También se encuentran regulados los consorcios en la LrBRL, en concreto en su artículo 87, el cual reconoce que las EELL pueden construir consorcios con otras AAPP para fines de interés común, o con entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan fines que persigan el interés público coincidentes con otras AAPP⁸⁷. De la misma manera se reflejó la figura de los consorcios como vía de colaboración interadministrativa en la Ley 30/1992 (LRJPAC) dada su funcionalidad y eficacia.

En lo referido a la LRSAL, los consorcios en general, y los consorcios locales en particular, se regulan de una manera fraccionada y desordenada. En ella, se reconocen los consorcios como una técnica de gestión compartida que pueden promover las Diputaciones para llevar a cabo los servicios de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes en el art. 26.2, se les incluye dentro del control financiero en el redimensionamiento del sector público local expuesto en la D.A.9ª y también se regula el estatuto de los trabajadores de los consorcios previos a la entrada en vigor de la LRSAL.

La LRSAL no se queda ahí y establece que aquellos consorcios que existieran previamente a la entrada en vigor de la Ley deberán adaptar sus estatutos (del mismo modo que lo hacen las mancomunidades) en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la misma, pudiendo extenderse hasta el 1 de enero de 2015 en algunos casos concretos. La diferencia

⁸⁷ Un ejemplo muy característico se da en la legislación urbanística, donde se ha llegado a admitir simplemente a entidades privadas, algo que también ha ocurrido en las leyes autonómicas de urbanismo, que reconocen ampliamente los consorcios urbanísticos.

con las mancomunidades radica no solo en el plazo, sino también en que los consorcios no incurrirían en causa de disolución si incumplen esta obligación de modificación estatutaria (lo cual no deja de ser llamativo, puesto que los consorcios quedarían en una especie de limbo jurídico no previsto en la legislación, algo que hace perder de manera efectiva la utilidad de la obligación de modificar los estatutos).

Los consorcios son también vistos como una técnica de colaboración de los entes locales con el Estado (sobre lo que iremos en el siguiente punto “B”) por la LRSAL, y por ello utiliza un artículo propio en la D.A.20ª para especificar el régimen jurídico⁸⁸ de aquellos, que se integrará en la LRJPAC. La única singularidad destacable de este régimen radica en situar y encuadrar la adscripción de estos consorcios, para lo que se decidió fijar una enumeración prioritaria de siete criterios de adscripción, adscripción que podrá ser modificada con posterioridad.

4.4.2. *Prioridad de los convenios frente a los consorcios.*

En el nuevo art. 57 de la Ley 7/1985 se mantiene la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones Estatales y de las CCAA, como una de las técnicas clave de las relaciones voluntarias interadministrativas, independientemente de que sea para la prestación de servicios locales como para asuntos de intereses comunes. Estas relaciones interadministrativas pueden constituirse a través de los consorcios y también de los convenios, pero la LRSAL aboga por potenciar la opción de los convenios frente a los consorcios (véase art. 57.3 LrBRL) a pesar de que se da la opción de utilizar ambas técnicas a fin de mejorar la eficiencia de la gestión pública y eliminar las duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Pero los convenios tampoco escapan a los restrictivos controles impuestos por la LRSAL. En la D.A.9ª se establece que *“los convenios, acuerdos, y demás instrumentos de cooperación celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación de competencias municipales, propias o delegadas, deberán adaptarse a lo dispuesto en la nueva normativa antes de 31 de diciembre de 2014, y de no producirse esta adaptación, quedarán sin efecto”*.

Una modalidad específica de convenios de colaboración entre las EELL y la AGE es la que se prevé en la D.A.7ª, que se refiere a la colaboración de la Intervención General del Estado con las EELL, para reforzar la autonomía y eficacia de los órganos responsables

⁸⁸ Régimen jurídico que atiende a lo dispuesto en los estatutos (sujeción al régimen presupuestario, de contabilidad, de control, auditoría de cuentas anuales, e integración en el presupuesto y cuenta general de la Administración Pública a la que se adscriban) y lo establecido en la LO 2/2012.

de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, contable y presupuestaria de las corporaciones locales.

5. El parámetro racionalizador: La evaluación de los costes efectivos.

Todas las medidas que se han analizado anteriormente tienen un fin concreto y común a todas ellas, llevar a cabo una reordenación de la planta local de la Administración siguiendo los principios de sostenibilidad financiera y de racionalización de la administración local. Del mismo modo, todas estas medidas nacen en el mismo punto la necesidad de la LRSAL de evaluar los costes de los servicios prestados por las EELL para poder llevar a cabo los dos principios mencionados con anterioridad.

Básicamente, el criterio de la Ley es relativamente fácil de asimilar, siendo una consecuencia de la aplicación del principio de las economías de escala, o, dicho de otro modo, si los costes de los servicios que se prestan en las EELL son superiores a los costes que se generarían si los mismos servicios se prestaran a una escala superior (o supramunicipal), se deberán poner en marcha los mecanismos mencionados (fundamentalmente el traslado a las Diputaciones Provinciales de los servicios previstos en el art. 26.2 LrBRL) a fin de reducir gasto por una prestación de servicios ineficiente.

Se prevé el “cálculo del coste efectivo de los servicios”⁸⁹ prestados en el art. 116 ter, nuevo tras la reforma de la LrBRL desarrollada por la Ley 27/2013, y que fue añadido por el art.1º.31 de esta Ley. El art. 116 ter establece que todas las EELL deberán calcular el coste efectivo de la prestación de los servicios a partir de los datos que se contienen en la liquidación del presupuesto general, o de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondientes al ejercicio anterior. Este cálculo deberá llevarse a cabo, según el mismo art. 116 ter, antes del día 1 de noviembre de cada año, y para el cálculo deberán tenerse en cuenta tanto los costes directos como los indirectos, siguiendo los criterios que se establecerán por Orden Ministerial del MHAP. Toda vez se calculen los costes de cada uno de los servicios habrán de trasladarse al susodicho Ministerio, el cual procederá a su publicación dando cumplimiento a la Ley.

⁸⁹ En un principio, en el Anteproyecto de la LRSAL hablaba del “coste estándar”, el cual era el instrumento principal de la evaluación mencionada anteriormente, pero en el Consejo de Estado, este término fue objetado, por lo que se sustituyó por el término que aparece en el texto definitivo de la LRSAL “coste efectivo de los servicios”. Esto tuvo una trascendencia mayor que la puramente nominativa, ya que hubo de realizarse una profundísima revisión de todo el articulado, especialmente de todo lo relativo a la fiscalización de las entidades adscritas al “Sector Público Local”.

Considera el legislador que a efectos de control del déficit público y del endeudamiento, no es suficiente con reordenar las competencias que tienen atribuidas las EELL, ni tampoco la apelación sistemática a los principios de sostenibilidad financiera y eficiencia en la gestión. Cree necesario establecer una serie de instrumentos técnicos para poder evaluar fielmente el grado de economicidad y rendimiento desde el punto de vista del gasto en la prestación de los servicios públicos (y, en su momento, de la calidad). Se precisa también de una política legislativa general sobre la Administración Local en ámbitos estratégicos de la misma, (como son la gestión de servicios, homogeneidad en el tratamiento de la suficiencia financiera y la evaluación de las necesidades de personal y de aprovisionamientos) y para diseñar esta política se precisa del cálculo de estos costes. Su cálculo se adivina crucial, más aun si cabe, a la hora de realizar y justificar las memorias, informes y estudios previos que se han de llevar a cabo en cumplimiento de la nueva legislación (bien sea por el MHAP, por las CCAA, Diputaciones o EELL), pues gracias a la cuantificación de los costes efectivos se podrán acometer las medidas necesarias que serán protagonistas en un futuro próximo, ya que serán estas medidas (impulsadas por la determinación de los costes efectivos) las que sustituyan a la voluntariedad de los municipios.

Por su parte, en el Preámbulo de la LRSAL se considera que el cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las EELL es *“un paso fundamental en la mejora de la información disponible, eliminando las asimetrías, para la toma de decisiones de los ciudadanos y de la Administración, y contribuirá de forma permanente el aumento de la eficiencia”*. Por lo tanto, la técnica del coste efectivo⁹⁰ está prevista para tener un gran impacto en las futuras políticas de la gestión pública.

Este art. 116 ter LrBRL debemos ponerlo en relación con algunos preceptos contenidos en el mismo texto:

- El principal artículo con el que debemos relacionarle es con el relativo a las Diputaciones, que se encuentra en el art. 36.1.h). En él se asigna a las Diputaciones como competencia institucional propia, el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. En el momento en el que se percaten de que los costes son superiores a los coordinados o los prestados por ellas, éstas tienen la obligación de proponer a los municipios su colaboración, a fin

⁹⁰ Técnica que no es novedosa en España, ya que el artículo 219 del Estatuto de Catalunya de 2006 reconocía ya el concepto de “coste total y efectivo de los servicios” para calcular la financiación que debía darse a cada Corporación Local en relación con la prestación de los servicios públicos.

de conseguir una gestión coordinada más eficiente de los servicios, que se traduzca en reducir los costes. De la misma manera, al realizar el plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales, se obliga a incorporar en la memoria justificativa los criterios de distribución de fondos, que deberán ser objetivos y equitativos, y entre los que debe estar el análisis de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios. Ahora bien, si la Diputación observa que los costes efectivos prestados por los municipios son mayores a los de los servicios coordinados (o prestados) por ella, deberá incluir en el plan provincial alguna de las fórmulas de prestación unificada o de prestación supramunicipal para reducir así los costes efectivos (art. 36.2.a)).

- En relación con el art. 36.2.a) nos encontramos con que el Estado y las CCAA podrán *“sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios”*.
- También se debe relacionar con el art. 85.2.a), que se encarga de exigir un informe del interventor sobre el coste del servicio que se pretende gestionar mediante entidad pública o sociedad mercantil.
- La D.A.15ª prevé la procedencia de un incremento de coeficientes en el cálculo de la participación municipal de tributos del Estado (arts. 123 y 124 TRLRHL), como medida de apoyo, cuando la Diputación acredite, suficientemente y mediante informe preceptivo, que el acuerdo de dos o más municipios para la gestión integrada de todos los servicios municipales que coincidan supondrá un ahorro de al menos un 10% respecto del coste efectivo total en el que incurría cada municipio por separado.
- Por último, cuando el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del de deuda pública o de la regla de gasto, lleve aparejada la necesidad de formular un plan económico-financiero (según el art. 21 LO 2/2012), el art. 116 bis LrBRL exige la toma de medidas generales, y, además, las de *“Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la EELL para reducir sus costes”*, aparte de la racionalidad administrativa pertinente.

Para acabar, se debe dejar claro que la financiación y, por lo tanto, la suficiencia financiera de las EELL sólo tienen una pequeña aportación de sus propios ingresos, lo cual es una consecuencia del modelo territorial estatal, en el cual reina la descentralización, a pesar de ser un único Estado. En este sistema, el Estado es el que ostenta las facultades

normativas y ejecutivas en materia tributaria, por lo que parece ser razonable que también cree los mecanismos que considere más adecuados para determinar el uso de los fondos públicos más propicio y eficiente. Y con estos rasgos, la LRSAL aprovecha para llevar a cabo la reordenación local de una manera más directa.

6. Impacto en el régimen jurídico de los funcionarios que prestan sus servicios en las Corporaciones Locales.

Parece indudable que es en lo relativo al funcionariado público donde la Ley puede incidir de manera más directa y con mayor operatividad para contener el gasto, así como para racionalizar las estructuras del empleo público. Aprovechando esta realidad, la LRSAL lleva a cabo una serie de medidas y revisiones que se basan en tendencias que favorezcan la articulación de un nuevo modelo de empleo público funcional, frente al resto del personal de la Administración Local, que es como se configura en la actualidad.

Debemos partir de que la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, ya derogó los arts. 92, 98 y 99 de la LrBRL. En los apartados tercero y cuarto del art. 92 se regulaban las condiciones de los funcionarios con habilitación nacional, mientras que el apartado primero⁹¹ se encargaba de mencionar las fuentes reguladoras de los funcionarios que se encontraran al servicio de las Administraciones Locales. Esta derogación se llevó a cabo en los arts. 2.1 y 3.1 de la mencionada Ley 7/2007. En el primero de estos artículos se imponía la aplicación de Estatuto Básico a los funcionarios, y a alguna parte del personal administrativo de las EELL. Por su parte, en el art. 3.1 se especifica que *“El personal funcionario de las EELL se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las CCAA, con respecto a la autonomía local”*.

De aquí parte la LRSAL, que recupera el contenido del art. 92, pero dándole una nueva redacción a su apartado primero, que ahora se va a encargar de fijar la relación de las fuentes reguladoras de los funcionarios. La redacción de este nuevo apartado del artículo 92 queda de la siguiente manera: *“Los funcionarios al servicios de la Administración Local se rigen, en lo no dispuesto por esta Ley, por la Ley 7/2007 [...], por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las CCAA en los términos del art. 149.1.18ª CE”*.

Esta nueva redacción, aunque se adhiera a la normativa estatal básica en la materia, da prioridad el contenido de la LrBRL por encima del resto de la legislación, quedando el Estatuto Básico del Empleado Público como un régimen subsidiario a esta Ley en los casos en los que no llegue. En esta jerarquía normativa, en el tercer escalón se encontraría la

⁹¹ El art. 92.1. reza del siguiente modo: *“Los funcionarios al servicio de la Administración Local se rigen, no en lo dispuesto por esta Ley, por la legislación del Estado y de las CCAA en los términos del art. 149.1.18ª de la CE”*.

restante legislación estatal referida a la función pública, y, por último, la legislación del sector que hayan redactado las CCAA. Se debe destacar también la remisión de la LRSAL al art. 149.1.18ª CE, puesto que el legislador a través de esta mención salva, de manera muy hábil, cualquier contradicción interpretativa que pudiera darse en cuanto a la nueva redacción del art. 92.1, redacción que parece algo imprecisa y deficiente.

En la primera redacción del art. 92.2 LrBRL se mencionaban exhaustivamente las funciones públicas que se reservaban exclusivamente al personal sujeto al Estatuto Básico del Empleado Público. Por su parte, en el apartado tercero del mismo artículo, la anterior redacción se encargaba de delimitar las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, que, básicamente, eran las de secretaría, intervención, contabilidad, tesorería y recaudación. Como este artículo fue derogado, la LRSAL lo recupera, introduciendo algunas innovaciones:

- En la nueva redacción, los puestos de trabajo en la Administración local y sus organismos autónomos serán desempeñados por personal funcionario, con carácter general. Esta reserva llega inclusive al personal directivo de las Diputaciones, Cabildos y Consejo Insular (art. 32bis), y coordinadores generales y directores generales de los municipios de gran población (art. 130.3.)⁹² que tendrán que seleccionarse de entre los funcionarios de carrera estatales, de las CCAA, de las EELL o con habilitación general, que pertenezcan a determinados subgrupos. De cualquier modo, estas previsiones solo serán aplicables cuando los nombramientos se produzcan después de la entrada en vigor de la Ley, como rezan las DT 8ª y 9ª.
- Por otra parte, en lo que se refiere a los consorcios, el personal que trabaje en ellos podrá ser funcionario o laboral exclusivamente procedente de una reasignación de los puestos de trabajo de alguna de las Administraciones que hayan participado en el consorcio. En cuanto al régimen jurídico, será el de la AAPP de adscripción, no pudiendo superar las retribuciones establecidas para los puestos de trabajo equivalentes.
- Por último, a los funcionarios de carrera al servicios de la Administración Local se les reservan una serie de materias que obedecen a los criterios del art. 92.3 LrBRL:
 - *“Ejercicio de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales”.*

⁹² En este precepto se exceptúan de reserva los casos en que el Reglamento Orgánico Municipal permita, por las características concretas de los órganos directivos, que *“su titular no reúna dicha condición de funcionario”*. La misma excepción llega también a los directivos de las diputaciones, a pesar de que no figuraba en el proyecto inicial de la LRSAL.

- *“Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.*

Con estos criterios trata la LRSAL de unificar los criterios ya previstos en el Estatuto Básico del Empleado Público, a pesar de que, a simple vista, parece que su implantación efectiva y su operatividad será una ardua tarea.

6.1. Los funcionarios con habilitación nacional y el reforzamiento de sus funciones.

Para tratar correctamente este apartado hay que hacer un estudio⁹³ que compare el nuevo artículo 92 LrBRL (impulsado por la LRSAL art. 1. Apts 24 y 25) con la DA 2ª de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP en adelante), para poder entender cuáles son las partes nuevas que introduce la LRSAL sobre la materia.

Se debe empezar con que en la Ley 7/2007 las CCAA disfrutaban de un protagonismo especial en prácticamente todos los aspectos y funciones⁹⁴ relevantes, pero con la entrada en vigor de la LRSAL, todas estas funciones se ejercen en exclusividad por parte del Gobierno y a través de Real Decreto, donde se regularan el régimen disciplinario y administrativo de los funcionarios con habilitación estatal, además de la creación, la clasificación y la supresión de los puestos reservados a este tipo concreto de funcionario. Por su parte, el MHAP será quien se encargue de la aprobación de la oferta de empleo público, y también, de la selección, formación y habilitación de los funcionarios.

Atendiendo a la provisión de los puestos de trabajo, el EBEP preveía que los concursos eran de ámbito autonómico y, también, el sistema de méritos⁹⁵ a los que habrá de atender para el acceso al puesto concreto.

En la nueva legislación, plasmada en el nuevo art. 92 bis, en concreto en el apartado sexto, se le concede al Estado la regulación, por Real Decreto, de las especialidades de la forma de provisión de puestos que son reservados para los funcionarios de habilitación estatal, quedando como ámbito territorial del concurso el estatal. En lo que se refiere al orden de los méritos generales, éste será determinado por la AGE, con una puntuación máxima del

⁹³ El estudio toma como referencia el que lleva a cabo M. Bassols Coma en *“La racionalización de la Administración Local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”* Cuadernos de Derecho Local (QDL) núm. 34, febrero 2014, pp. 43-45, Fundación Democracia y Gobierno Local.

⁹⁴ Funciones tales como sistemas de acceso, carrera, provisión de puestos de trabajo y agrupación de funcionarios. También creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a dichos funcionarios, así como la convocatoria de las pruebas de selección.

⁹⁵ Méritos generales, conocer las especialidades de la organización territorial de cada CCAA y su derecho, conocimiento de la lengua oficial y los méritos específicos relacionados con las características del trabajo.

80% del total posible, quedando sólo un 15%, como máximo, para los méritos establecidos por las especialidades de las CCAA. El 5% restante del baremo total obtenible atenderá a las especialidades que las EELL tengan a bien fijar. Las convocatorias del concurso unitario las convocará la AGE, y las del concurso ordinario deberán ser convocadas por cada corporación local (según el modelo de convocatoria y bases comunes previsto) y que deberán ser remitidas a las CCAA para que se lleve a cabo su publicación simultánea en todos los diarios oficiales. Las CCAA no sólo se ocupan de esa función, sino que también tienen la capacidad de llevar a cabo los nombramientos provisionales, las comisiones de servicio, las acumulaciones y los nombramientos de personal interino y accidental, aunque siempre de conformidad con la normativa estatal.

En lo relativo al régimen disciplinario de estos, el EBEP permitía a cada CCAA disponer las medidas que consideraran más convenientes, correspondiendo la resolución de los expedientes abiertos por indisciplina a la AGE únicamente en aquellos casos en los que el funcionario en cuestión estuviera destinado en una CCAA distinta de aquella en la que se incoó el expediente. Con la entrada en vigor de la reforma de la LrBRL, el régimen disciplinario será fijado por a través de Real Decreto por el Estado. Los funcionarios con habilitación de carácter nacional, cuando se les impute la comisión de un hecho justificativo de la incoación de un expediente, deberán responder ante los órganos correspondientes de la corporación donde el funcionario hubiera cometido los supuestos hechos. También las CCAA serán competentes respecto de los funcionarios de corporaciones locales que se encuentren en su ámbito territorial, a no ser que se dé un supuesto de falta considerada muy grave (que son las que se tipifican en la normativa estatal), caso en el que será competente el MHAP. El mismo orden de competencias se va a aplicar también para el momento de la imposición de las sanciones y el órgano que sea competente para iniciar el procedimiento, también lo será para nombrar instructor, decretar o alzar la suspensión provisional, e instruir diligencias previas.

Ya que se ha seguido el estudio de Bassols Coma para explicar las diferencias relativas a los funcionarios con habilitación con carácter nacional, existentes entre la legislación previa y la reforma que se lleva a cabo en la LRSAL, parece interesante acabar este apartado con algunas de sus conclusiones:

“Habrá que esperar a la futura regulación del régimen disciplinario de estos funcionarios para conocer el alcance de las tipificaciones de las faltas leves, para calibrar el alcance de su potestad disciplinaria en relación con dichos funcionarios, para calibrar el grado de presión que, en su caso, pueden ejercer sobre este personal. Análogamente, resulta un tanto desconcertante que el

apartado 11 del artículo que comentamos se refiera a la sanción de “destitución”, que implicará solo la pérdida del puesto de trabajo, con prohibición de obtener destino en la misma corporación en que tuvo lugar la sanción, por plazo de tres a seis años, según la gravedad de la falta. Parece que deberá distinguirse entre destitución y separación del servicio de carácter firme [artículo 63.d) del Estatuto Básico del Empleado Público], pues en caso contrario sería un privilegio para un funcionario estatal que una sanción de tal gravedad permitiera seguir obteniendo puestos de trabajo en otras corporaciones locales.”

7. El marco constitucional de la LRSAL y tutela de las EELL.

El marco constitucional en el que se encuadra la Ley 27/2013 se divide claramente en dos bloques: por un lado nos encontramos con la garantía institucional de la autonomía local y la sostenibilidad financiera, y por otro la competencia básica que posee el Estado en materia de la Administración Local y que se plasma en el art. 149.1.18ª de la CE.

7.1. La garantía de la autonomía local y el principio de sostenibilidad.

La reforma tan profunda que lleva a cabo la LRSAL sobre los elementos básicos y claves de la administración del régimen local debía fundamentarse sobre esta garantía institucional de la autonomía local, como no podía ser de otro modo, puesto que es el cimiento sobre el que se levanta la administración local. En el art. 2.1, en la primera redacción, se reconocía este principio a las EELL, a fin de hacer efectiva la autonomía que se les garantizaba a los territorios en la CE, como también se les reconocía el derecho a intervenir en cualesquiera fueran los asuntos relativos a estas a través del traspaso de las competencias que les correspondan en base a los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

La Ley 27/2013 lo que va a hacer es añadir a esto la locución *“eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*.

Esto se ve reflejado en los artículos 25 y 26, que van íntimamente ligados con los principios enunciados, y que se ocupan de establecer los requisitos financieros a la hora de fijar las competencias locales y la coordinación de los servicios municipales a cargo de las Diputaciones Provinciales, respectivamente.

De este modo, a partir del reformado artículo 135 de la CE, y de la LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la LRSAL funde la garantía institucional de la autonomía local con la exigencia de la eficiencia financiera, que se ha convertido en crucial en la LRBRL por todo lo que se ha explicado con anterioridad. Esto lo va a desarrollar con el principio de sostenibilidad financiera desempeñando un papel determinante, puesto que se encargará de corregir los excesos del principio de

descentralización de la Administración a través de una modificación intensa en el régimen de atribución de competencias a las EELL. Esta modificación podría llegar a plantear la cuestión de inconstitucionalidad de la Ley, en cuanto la incorporación de los criterios financieros para reducir o, mejor dicho, modificar las competencias que son prestadas por las EELL, ya que estos criterios pueden producir una infracción de la autonomía local que se garantiza en la CE.

Existen, por tanto, algunos puntos “calientes” en la Ley 27/2013 que giran principalmente en torno a la inclusión de los más que mencionados criterios financieros. Estos puntos de conflicto parece que nacen de la necesidad de ajustar con la mayor celeridad posible las cuentas de la Administración. La LRSAL trata de reducir los costes efectivos en la prestación de los servicios a través de un incremento del papel de las Diputaciones (que pasan a coordinar estos servicios en las ocasiones y de la forma que ya se han explicado), pero se olvida de establecer un procedimiento para confrontar los costes de las EELL con los de las Diputaciones o una presunción en favor de la autonomía local cuando hayan de confrontarse estos datos.

En suma, la LRSAL, siguiendo la reforma del art. 135 CE, presenta la eficiencia financiera en la Administración como el modelo a seguir de ahora en adelante, y así lo refleja en la LrBRL, pero esto no debe significar en ningún caso que deba prevalecer por encima de todo lo demás, sino que debe entenderse más bien con un factor de corrección, que debe actuar en los casos en los que sea necesario compensar las situaciones menos eficientes que han surgido al amparo de los criterios primarios de la LrBRL.

7.2. Los títulos competenciales de la LRSAL y los límites de la competencia estatal.

Parece imposible negar de lógica la invocación del art. 149.1.14^a CE (cuando también lo hizo con anterioridad la TRLrHL) puesto que existe una parte de estricto contenido financiero en la LRSAL, e incluso de no existir, también se podría justificar esta invocación en relación con la definición de las competencias locales y la reordenación de la planta local, pues tanto una como otra están justificadas en la Ley 27/2013 desde la perspectiva de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

Íntimamente ligado a este precepto nos encontramos con el otro que se refleja también en la LRSAL, el art. 149.1.18^a que plasma la competencia básica del Estado en la Administración. La Ley 27/2013 se construye sobre la idea de que es el Estado quien debe

establecer el marco competencial de las actividades locales⁹⁶. Esta idea cruza transversalmente todo el texto de la LRSAL y descansa en la LrBRL en sus preceptos 2.1, 7, 25, 26, 27 y 86, artículos que también reflejan los principios inspiradores de la Ley 27/2013 (sostenibilidad financiera y racionalización administrativa).

Más allá de estos títulos competenciales, se deben analizar también algunas de las medidas de reordenación de la planta local que se promulgan en la LRSAL, especialmente en los convenios fusión que se prevén en el art. 13.4 y siguientes LrBRL y en la coordinación de los servicios municipales a cargo de las Diputaciones o sus equivalentes (arts. 26 y 36 LrBRL). Ambas medidas se encuentran relacionadas con la competencia “alteración de términos municipales”, que se atribuye a las CCAA en el art. 148.1.2ª CE, por lo que se debe establecer ahí mismo el límite de la competencia estatal.

Corresponde al legislador establecer los criterios básicos en relación con la creación y la supresión de municipios y la alteración de términos municipales, sin que esto sea óbice para un amplio desarrollo normativo autonómico. Contrariamente, la aplicación de las medidas que se han establecido en el plan general estatal, corresponde, como ya hemos visto anteriormente, a las CCAA, pues es la expresión del poder territorial atribuido a éstas. Se entiende entonces que, por extensión, si se previeran nuevas medidas del mismo carácter, el régimen de su aplicación, en cualquier caso debería ser igual.

Para terminar, donde más se evita que se ejerzan las competencias que pertenecen a las CCAA dentro de la LRSAL, es en lo que se refiere a los convenios de fusión (art. 13.4 y ss.) y a la coordinación por las Diputaciones (art. 26.2). En los convenios de fusión no parece que haya esta pretensión, pero si atendemos al último apéndice del texto del art. 13.5 nos encontramos con que se atribuye a las Diputaciones la coordinación y supervisión de los servicios locales resultantes de la fusión, en colaboración con las CCAA. Si nos centramos en la prestación de los servicios mínimos del art. 26.2, se pone de manifiesto de forma muy evidente que la intención del legislador es apartar de sus funciones a las CCAA con motivo de que la LRSAL incide directamente sobre el ámbito financiero, por lo que queda justificada la elusión de la competencia ejecutiva autonómica en materia de administración local.

⁹⁶ Desde hace algo más de una década se cuestiona el hecho de que el Estado sea el único que pueda establecer las competencias de las corporaciones locales, tomando como base el mencionado art. 149.1.18ª CE. Desde las primeras sentencias del TC se ha venido reflejando que el reparto entre las instancias estatal y autonómica de las competencias sobre la administración local es, cuando menos, ambigua. El propio TC utiliza la expresión “interiorización autonómica” repetidamente en sus sentencias para explicar la realidad de algunos aspectos de la administración local que pertenecen, mayoritariamente, a la legislación autonómica.

CAPÍTULO III. SINGULARIDADES EN LA APLICACIÓN DE LA LRSAL EN LAS CC.AA.: EN ESPECIAL EL CASO DE CASTILLA Y LEÓN.

Como ya hemos visto a lo largo de los dos capítulos previos, la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 27 de Diciembre, que entró en vigor el 31 de diciembre del mismo año, realiza una profundísima remodelación del texto de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, pero no sólo de ese texto normativo, sino también en otros textos, como en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Ley del Suelo y el Texto Refundido de la Ley del Suelo, entre otras, algo que afecta también directamente a las CCAA.

La redacción final aprobada de la Ley 27/2013 contiene cuestiones, que podríamos considerar adicionales a las puramente competenciales⁹⁷. Éstas se orientan principalmente a mermar la participación en el régimen de la Administración Local que habían tenido las CCAA tradicionalmente y que reflejaba el carácter típicamente “bifronte” de la Administración Local en España. Desde el Anteproyecto ya florecieron las críticas en base a lo anteriormente mencionado, puesto que la LRSAL no solo aspiraba a limitar las competencias locales a una lista que fije el Estado, sino que además pretendía que esta lista no pudiera incrementarse por las CCAA, ni siquiera en las materias que les son propias a éstas (Art. 148 CE). Esta pretensión se podía considerar, cuando menos, llamativa ya que si las CCAA tienen competencia para desarrollar legislación sobre una competencia que les es propia, no parece probable invocar un precepto que razone suficientemente la imposibilidad de establecer esas materias en favor de los EELL. Tras la oposición existente por parte de la doctrina y del Consejo de Estado, el proyecto final aceptó la situación y no llevó a cabo semejante pretensión, aunque sí que se establecieron una serie de cautelas acerca de la atribución de las competencias (nuevo art. 25 LrBRL).

⁹⁷ El asunto de la redistribución competencial ya se ha tratado ampliamente a lo largo del capítulo II del presente estudio, y de un modo más concreto en el apartado tercero. Como ya sabemos, la LRSAL se centra en el fortalecimiento de las Diputaciones Provinciales en la redistribución de las competencias, llegando a debilitar en cierto modo a las CCAA. No obstante, a pesar de lo que se establece en el Capítulo III de la LrBRL, las Disposiciones Transitorias 1ª, 2ª y 3ª establecen la asunción de las competencias (y su posterior desarrollo) en materias de Salud, Servicios Sociales e Inspección Sanitaria, en los plazos establecidos por la Ley. Por su parte en la Disposición Adicional 15ª, se encarga la Ley de la asunción de las competencias relativas a la educación por parte de las CCAA.

Posteriormente a la entrada en vigor de la LRSAL, tal y como se preveía, las CCAA comenzaron con el desarrollo normativo autonómico de dicha Ley, de una forma claramente apresurada, dada la trascendencia del este texto. Y es que la propia Ley 27/2013 reconoce su aplicación desigual dependiendo de las diferentes CCAA, tal y como se desprende de las Disposiciones Adicionales 1ª (Régimen Aplicable al País Vasco), Disposición Adicional 2ª (Régimen Aplicable a Navarra), Disposición Adicional 4ª (Especialidades de las Ciudades de Ceuta y Melilla) y Disposición Adicional 5ª (Regímenes Especiales de Madrid y Barcelona).

También en la Disposición Adicional 3ª nos encontramos con desigualdades en la aplicación de la Ley en lo relativo a las competencias autonómicas en el régimen local. En el apartado primero de esta DA, la LRSAL extiende su aplicación a todas las CCAA pero *“sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal”* siempre y cuando se guíen por los principios rectorios de esta Ley. Del mismo modo, en el apartado tercero se hace una alusión a la aplicación especial de la Ley en la CCAA de Aragón, dado su régimen especial de organización institucional que se prevé en su propio Estatuto de Autonomía en lo relativo al régimen local.

Son, de la misma manera, muy llamativas las reglas e indicaciones que deben acatar las CCAA y los EELL a la hora de actuar en el reparto de las competencias en materias de servicios sociales, educación o sanidad. Y lo son porque introducen algunos elementos que permiten de algún modo controles a cargo del Gobierno central, que hablando de competencias, son ciertamente extraños, como pueda ser el caso de la evaluación de los costes de las transferencias de las competencias. Estos controles se justifican, como en otras muchas ocasiones a lo largo de todo el texto de la LRSAL, a través del nuevo art. 135 CE, el cual aparece como el pretexto idóneo para interferir en el ejercicio de las competencias autonómicas en relación con los entes locales.

Por otro lado, al mismo tiempo de los cambios introducidos por la LRSAL en el listado de competencias del art. 25.2. LrBRL, la nueva regulación pretende que estas reducciones que se han hecho en el mencionado precepto tanto en salud como en educación y servicios sociales, sean asumidas por las CCAA, disponiendo un régimen transitorio para ellas. Este traspaso de competencias vía ley ordinaria ha sido claramente un “punto caliente” y conflictivo de la Ley 27/2013, puesto que muchas de las CCAA no están dispuestas a asumir unos costes que suponen una carga excesiva para unas arcas que no pasan por su mejor momento con la crisis económica que atraviesa el país.

Para justificar esta negativa, aducen que no cabe, a través de una ley ordinaria, la modificación del sistema competencial autonómico que está establecido previamente, por lo que las CCAA han presentado recursos de inconstitucionalidad⁹⁸ de la Ley, las cuales aún están pendientes por resolver por parte del Tribunal Constitucional, pero sobre esto iremos más profundamente al final del presente capítulo.

Es precisamente en educación, salud, servicios sociales e inspección sanitaria donde se ponen en evidencia con mayor claridad las desigualdades en el régimen del traspaso de competencias que se ha previsto en la LRSAL, dependiendo de la competencia de la que se trate, lo cual conlleva problemas de interpretación de la ley así como de aplicación.

En lo relativo a la educación, las CCAA, tras presionar enérgicamente en contra de lo que se preveía en el Anteproyecto⁹⁹, consiguieron que las competencias relativas a esta materia se regularan en la DA 15ª, la cual pospone de manera indefinida la transferencia de estas competencias y con las condiciones que se establecen en las normas reguladoras del sistema de financiación de las CCAA y de las Haciendas Locales. Por lo tanto, mientras que las CCAA no asuman la titularidad de las competencias de educación, aunque se hayan minorado en comparación con la antigua redacción de la LrBRL, éstas siguen formando parte de las competencias propias de los municipios (art. 25.2. LrBRL).

Por lo que respecta a la salud, el régimen de traspaso de las competencias municipales en lo que se refiere a la gestión de la atención primaria de salud, se encuentra en la Disposición Transitoria 1ª de la Ley 27/2013. En ella, se diferencia entre la asumir la titularidad de las competencias y asumir la gestión de los servicios que están asociados, de tal manera que las CCAA asumen la titularidad de la competencia desde la entrada en vigor de la LRSAL, mientras que la asunción de la gestión de los servicios asociados debe llevarse a cabo en un plazo de 5 años desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013, progresivamente.

⁹⁸ Los recursos los han interpuesto: la Asamblea de Extremadura, el Consejo de Gobierno de Andalucía, el Parlamento de Andalucía, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de Cataluña, el Parlamento de Navarra, cincuenta diputados, y el Gobierno de Canarias. El Consejo de Estado, en su dictamen al anteproyecto de Ley se pronunció a este respecto, considerando que el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas es una consecuencia perfectamente lógica de la nueva redacción que otorga la LRSAL al artículo 25.2 de la LBRL. En virtud de esta nueva redacción, entiende que el Estado tendría competencia en virtud de los artículos 137 y 149.1.18 de la Constitución. Por el contrario, parte de la doctrina, como por ejemplo, Villar Rojas entiende que sí que pueden existir vicios de inconstitucionalidad, (véase F.J. VILLAR ROJAS, “*Razones y Contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*”, *El Cronista*, nº 46, 2014). También en la misma línea nos encontramos con R. JIMÉNEZ ASENSIO en “*La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, nº 5, 2013.

⁹⁹ En él se preveía que las CCAA asumieran las competencias de los municipios relativas a la educación de una manera conjunta con las competencias de salud.

Deben matizarse dos cosas a este respecto, la primera es que no podrá suponer un gasto mayor la gestión de estos servicios por parte de las CCAA para el conjunto de las Administraciones Públicas. La segunda es que como se obliga a las CCAA a asumir la titularidad desde el principio, pero deben hacerse cargo de la prestación del servicio de una manera paulatina (en 5 años deben asumir la totalidad del servicio), mientras no lo presten, lo seguirán prestando las EELL, aunque con cargo a las CCAA. Por último, también debe valorarse que la coordinación de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en municipios con menos de 5.000 habitantes, se considera como una competencia propia de la Diputación, que se llevará a cabo a través de convenio con la CCAA correspondiente.

En cuanto al régimen de traspaso de competencias referidas a los servicios sociales y de promoción y reinserción social, que se prevé en la Disposición Transitoria 2ª, éste fue sufriendo diferentes modificaciones a lo largo de la tramitación del Proyecto de Ley. Tras un intenso debate, la redacción final concreta que no exista diferencia entre la asunción de la titularidad de las competencias y la de la cobertura de la prestación, puesto que retrasa ambas a la última fecha del año 2015. De este modo, las CCAA asumirán la titularidad de las competencias municipales desde el 31 de diciembre de 2015 según se prevé en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales. Cada CCAA, tras la elaboración de un plan para la evaluación, la reestructuración y la implantación de los servicios, tendrán la obligación de asumir la cobertura inmediata de la prestación, con los plazos máximos ya mencionados. En el caso de no cumplir con este plazo, los Municipios deberán seguir prestando estos servicios, pero con cargo a las CCAA. Para acabar, destacar dos notas relativas al respecto. La primera es que al igual que ocurría con las competencias en materia de salud, tampoco podrán suponer un mayor gasto para el global de las AAPP la gestión de estos servicios por parte de las CCAA. La segunda y última es que estas competencias sí que son delegables en los Municipios, Diputaciones o equivalentes.

La última de las áreas mencionadas sería la inspección sanitaria, la cual se prevé en la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 27/2013. Ésta obliga a que las CCAA deben prestar los servicios que se engloban dentro de la Inspección y el Control Sanitario de los mataderos, las industrias alimentarias y las bebidas, desde el 1 de julio de 2014 (servicios que antes eran competencia de los Municipios), aunque en la práctica, la mayoría de las CCAA no han llevado a cabo las medidas necesarias para llevar a cabo estos servicios.

Toda vez que se ha hecho una pequeña aproximación al impacto que ha sufrido la prestación de los servicios sociales, salud y educación en cuanto a la titularidad y al desarrollo de la misma tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, hemos de pasar a estudiar a fondo las peculiaridades en el desarrollo normativo global de la LRSAL en las CCAA.

Es un hecho que la Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local no se aplica por igual en todo el territorio español, y esto es así desde su discusión parlamentaria donde se fueron incorporando diferentes cláusulas de descuelgue (o “cláusulas de excepción” que considera Velasco Caballero¹⁰⁰) más o menos importantes para algunas de las CCAA (Aragón, Baleares, Canarias, Navarra, y País Vasco), las Ciudades Autónomas y dos ciudades que se consideran especiales, como son Madrid y Barcelona. De este modo, nos encontramos con 3 técnicas diferentes para desarrollar la LRSAL por parte de las CCAA. Estas son:

- a) Mediante la aprobación de Ley autonómica:
 - 1) Nos encontramos con el caso de Galicia y su ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL. Sobre la que haremos un pequeño inciso en el apartado 2º del presente capítulo.
 - 2) La Rioja. Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la CCAA de La Rioja. Analizando su estructura nos encontramos con 5 artículos y 2 DDFF, además de su Exposición de Motivos, en la cual encontramos una clara apelación a la seguridad jurídica¹⁰¹:
 - 3) Madrid, y la Ley 1/2014, de 25 de Julio, de adaptación al régimen local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL¹⁰², la cual consta de cuatro capítulos, con un total de 10 artículos, 4 DDAA, 1 Transitoria, 1 Derogatoria y 4 DDFF.

¹⁰⁰ VELASCO CABALLERO (2014): «La ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en el sistema de derecho local», en AA.VV, Reforma del Régimen Local.

¹⁰¹ Véase <http://www.boe.es/boe/dias/2014/06/25/pdfs/BOE-A-2014-6667.pdf> “La reordenación del sistema competencial de los municipios requiere un análisis previo de la situación concreta de las distintas entidades locales; la reorganización de estructuras administrativas; la valoración y asignación de fondos; y la modificación legislativa de la normativa autonómica reguladora del régimen jurídico de la Administración local y la normativa sectorial correspondiente a las distintas materias competenciales. Durante el periodo de tiempo preciso para ello y en tanto no se produzca la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma de La Rioja, es necesario dotar de seguridad jurídica a los agentes jurídicos que prestan servicios en la Administración Pública y garantizar la correcta prestación de los servicios, sobre todo en materias tan relevantes para el ciudadano como la educación, la salud y los servicios sociales. Por esta razón, la ley recoge y da continuidad al ejercicio de competencias atribuidas a las entidades locales antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Determina los órganos encargados de emitir los informes vinculados al ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación por las entidades locales”.

¹⁰² <https://www.boe.es/boe/dias/2014/10/22/pdfs/BOE-A-2014-10706.pdf>

- b) Mediante aprobación de un Decreto-Ley autonómico:
- 1) Sería el caso de Castilla y León, sobre el que vamos a profundizar en el siguiente apartado.
 - 2) Andalucía y el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL. El Decreto-Ley se divide en 8 artículos, 1 DA, 1 DT y 2 DDFF. Ocurre aquí lo mismo que con la CCAA de Galicia¹⁰³.
 - 3) En Extremadura encontramos el Decreto-Ley 3/2014, de 10 de junio, que modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, que únicamente tiene un artículo y una Disposición Final.
 - 4) En Murcia aparece el Decreto-Ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía de la continuidad de los servicios públicos de la CCAA de la Región de Murcia.
 - 5) En Islas Baleares tenemos el Decreto-Ley balear 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación a las Illes Balears de la LRSAL.
 - 6) Y Catalunya, donde encontramos el Decreto-Ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Catalunya de la LRSAL, que, curiosamente, fue derogado por falta de convalidación por parte del Parlamento Catalán. En sustitución de éste, se dictó un Decreto-Ley con un ámbito algo más reducido, el Decreto-Ley 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los EELL de Cataluña a la Disposición Adicional Novena de la LRSAL, que contiene 4 artículos y una Disposición Final.
- c) Mediante la aprobación de una norma autonómica con rango reglamentario: aquí solo encontramos a Asturias y el Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se

¹⁰³ La Resolución de 12 de marzo de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el Decreto-Ley 7/2014 (BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2015), en relación con las discrepancias competenciales manifestadas con relación al artículo 2, apartado 2, último inciso, y apartados 3 y 4; y con el artículo 8 del Decreto-Ley 7/2014, ambas partes las consideran solventadas.

regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el art. 7.4. LRSAL.

- d) Mediante la aprobación de instrumentos de carácter interpretativo o aclaratorio: Cinco CCAA (País Vasco, Castilla y León, Cataluña, Aragón y Comunidad Valenciana) han emitido Notas o Circulares, incluso la AGE ha realizado una Nota Explicativa de la Reforma Local¹⁰⁴.

1. La Administración Local en Castilla y León y la específica aplicación de la LRSAL.

Es indudable que la ordenación del territorio en Castilla y León implica un proceso largo y complejo que debe orientarse desde el respeto a sus singularidades y condiciones y los rasgos históricos y naturales, a pesar de que éstos puedan no ser tan determinantes en el caso de nuestra Comunidad Autónoma, como en otras Comunidades, como pudiera ser el caso del País Vasco o de Navarra.

La respuesta a la Ley 27/2013 por parte de la CCAA de CyL se canaliza a través de principalmente tres instrumentos diferentes, que son, cronológicamente, los siguientes:

- I. La Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (LOSGT en adelante), publicada en el BOCyL núm. 189, con fecha 1 de octubre de 2013.
- II. El Decreto-Ley 1/2014, de 27 de Marzo, de Medidas Urgentes para la Garantía y Continuidad de los Servicios Públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- III. La Circular, de fecha 1 de Abril, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

1.1. La Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

El objetivo de esta Ley ha sido promover un desarrollo equilibrado y sostenible, con miras a una mayor cohesión social y económica que lidere una mejora de la calidad de

¹⁰⁴ A fecha 5 de Mayo de 2013 el MHAP facilitó esta Nota a modo explicativo de la Reforma y de los puntos más conflictivos de la Ley. Ésta se puede encontrar en <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf>.

vida de todos los ciudadanos que habitan la CCAA de Castilla y León. Para conseguir este objetivo, el gobierno de la Región actuó con absoluta celeridad ante el nuevo paradigma de la Administración Local en España, y, adelantándose a la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, promulgó la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (LOGST en adelante), en el BOCyL núm. 189, con fecha 1 de octubre de 2013.

Así se trataba de “calmar” la preocupación existente en el ámbito autonómico por el proceso de reordenación local que se iba a llevar a cabo inminentemente, y por ello, trata especialmente la “cuestión de la planta local” (según reza la E.d.M. de esta Ley).

Así, ninguna de las materias que se regulan en la LOGST suponen una novedad para el legislador castellanoleonés, todas ellas ya se encontraban en la legislación previa¹⁰⁵, pero sí que conviene destacar, como ya se mencionó con anterioridad, que lo verdaderamente llamativo es que la LOGST de Castilla y León se anticipa¹⁰⁶ a la LRSAL y regula, en el ámbito autonómico, materias sobre las que incide la Ley 27/2013, como el régimen jurídico de las EELL.

Resulta, entonces, complicado buscar una justificación a la promulgación de esta Ley, cuando ya existía una completísima legislación autonómica y estaba en proceso la aprobación de una ley con carácter estatal. La única explicación posible que queda a esto sería que el legislador autonómico pretende “amortiguar el golpe” que podría suponer la

¹⁰⁵ La legislación previa se componía de: la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León (LOTyL a partir de ahora) del año 1998, las directrices básicas de esta legislación que se desarrollan en el año 2008 en la Ley 3/2008, de 17 de junio, de Aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, en la Ley 3/2001, de 3 de Julio, de normas reguladoras del Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León (BOCYL de 6 de julio de 2001), que fue modificada hasta en cinco ocasiones, y la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León (BOCYL de 11 de junio de 1998), que también fue modificada en numerosas ocasiones. Pero la legislación existente en CyL no se detiene aquí, sino que también nos encontramos con la Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales (BOCYL de 22 de junio de 2009), así como con la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos con la Administración de Castilla y León (BOCYL de 22 de marzo de 2010). Por último, también nos encontramos con que existen leyes sectoriales que despliegan sus efectos en Castilla y León, como son la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León (BOCYL de 21 de diciembre de 2010) y la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León (BOCYL de 7 de septiembre de 2010).

¹⁰⁶ El CESCyL, en el Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la Pág. 66, sugiere que debería haberse esperado a la aprobación de la Ley estatal, e incluso, la propia LOGST reconoce en su Disposición Final 10ª que sus preceptos tienen carácter provisional a través de un mandato que refleja “*de modificarse la legislación básica sobre régimen local, la Junta de Castilla y León, en el plazo de un año, elevará a las Cortes de Castilla y León un proyecto de ley de adecuación a dicha legislación básica de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*”.

LRSAL a través de la aprobación (con consenso de los principales partidos políticos) de una ley que preserve los intereses de la propia Comunidad.

En este contexto la LOGST (o LORSERGO, que es el término que tiende a utilizar la Junta de Castilla y León en sus notas de prensa) construye un modelo propio y característico de CyL, que, además de lo ya expuesto, sirve también como medida de tratamiento de la “pintoresca” situación geográfica de la Región de Castilla y León. Esto se menciona en la Exposición de Motivos de la Ley, donde a modo se destacan los datos de una Comunidad que *“cuenta con el territorio más extenso de España —más de 94.000 km²—, alberga el 27% de los municipios de nuestro país —2.248, de los que un 75% son municipios de menos de 500 habitantes— 2.227 entidades locales menores —dos tercios de las que existen en España—, y 6.000 núcleos de población distribuidos en nueve provincias”* a lo que hay que añadir que es un territorio con una densidad media de población de 27.02 habitantes por kilómetro cuadrado¹⁰⁷. Aunque la distribución tan irregular de la población sea un motivo suficiente para iniciar un proceso reorganizador de la población, a éste debe añadirse también que la propia orografía de la Comunidad parece necesitar una mejora en la planificación.

Sea como fuere, este pretendido modelo nuevo de reorganización territorial y de gobierno adaptado a las nuevas exigencias de la sociedad de hoy en día, tan marcada por la crisis económica, debe llevarse a cabo bajo la perspectiva de la eficiencia, especialmente tras lo dispuesto en el art. 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dictada tras la siempre polémica reforma del art. 135 CE, el cual, como ya sabemos, eleva a la Principio General el Principio de Eficiencia en la Asignación y Utilización de Recursos Públicos.

1.1.1. Características y Objetivos fundamentales de la LOGST de Castilla y León.

Para empezar debemos analizar la estructura de LOGST. Ésta cuenta con 63 artículos, seguidos por quince Disposiciones Adicionales y una Derogatoria. Por último también dispone de once Disposiciones Finales.

Esta Ley, en palabras de Rivero Ortega¹⁰⁸ tienes unos rasgos marcados por *“la racionalización, eficiencia, coordinación, buen gobierno, agrupación, reconocimiento de las instituciones locales y —debería alcanzarse también este objetivo— respeto de las competencias del Estado para fijar el*

¹⁰⁷ Estos datos han sido obtenidos de la Comisión General de Comunidades Autónomas en el Senado, *“Diario de las Sesiones de las Cortes Generales, Senado*, núm. 246, a fecha 26 de noviembre de 2013, páginas 47 a 49.

¹⁰⁸ Rivero Ortega, “Siete claves del nuevo modelo territorial”, *El Día de Valladolid*, 23 de septiembre de 2013.

mínimo común denominador normativo”, a los que el mismo Rivero añade otro rasgo a su entender fundamental, como el consenso¹⁰⁹.

Si atendemos a los objetivos que se marca la LOGST, podemos encontrar que el primordial de todos ellos es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Castilla y León a la vez que se potencia una mayor cohesión tanto social como territorial. En la misma línea estaría también la pretensión de una mejor prestación de los servicios públicos que garantice el buen funcionamiento y la continuidad de los mismos.

De forma más específica, la Junta de Castilla y León persigue once objetivos, de los cuales destacan el propósito de definir y delimitar nuevos espacios funcionales, la supresión de duplicidades, el fortalecimiento de los municipios, evitar la supresión de los municipios (o cualquier otra entidad) y evitar la creación de nuevas estructuras administrativas en el territorio, a fin de no contribuir a un mayor gasto público. Para un análisis más sencillo, el Dr. Heredero Ortiz de la Tabla¹¹⁰ agrupa los objetivos “*en función de las diversas materias que regula la LOSGT*”. Así nos encontramos con que:

- 1) Como ley que pretende regular la ordenación del territorio, el objetivo es mejorar la cohesión territorial y facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios en cualquier parte del territorio. Para ello crea nuevas zonas en la ordenación del territorio.
- 2) Como ley que regula la prestación de servicios autonómicos en el territorio, adapta estos a los nuevos espacios funcionales creados en aras de hacerlos más eficaces.
- 3) Como ley que regula algunos aspectos del régimen jurídico de la administración local, busca su racionalización y garantizar la sostenibilidad y la eficiencia de las entidades locales, potencia fórmulas de gobierno y administración local más eficientes, especialmente las de carácter asociativo voluntario. Para ello regula las mancomunidades de interés general y la fusión de municipios, y la gobernanza.

¹⁰⁹ Como ya se comentó con anterioridad, esta Ley cuenta con el apoyo de los principales grupos parlamentarios, por lo que considera una Ley de consenso, que en un principio podría parecer un asunto menor, pero no lo es, ni mucho menos. No debemos olvidar que ésta, es una Ley que se ocupa de regular la política territorial de Castilla y León, lo cual supone uno de los ejes principales de las políticas en la Región, por lo que el consenso le aporta una estabilidad en el tiempo, que supone, sin ninguna duda, un valor añadido al propio contenido de la Ley.

¹¹⁰ Heredero Ortiz de la Tabla, L., en la *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 34, septiembre de 2014, ISSN: 2254-3805, “Cuestiones Iniciales en torno al Modelo de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre”, pág. 11.

1.1.2. Análisis de las materias sobre las que incide la Ley 7/2013 de Castilla y León.

Debemos pasar a analizar las materias de las que se ocupa principalmente la Ley 7/2013 de Castilla y León, las cuales son, principalmente cuatro¹¹¹, la ordenación del territorio, la Administración autonómica en el territorio, la gobernanza local, y el régimen jurídico de las EELL (sobre éste, la Ley hace mención aparte de las competencias, la sostenibilidad, las mancomunidades, las fusiones de municipios y los consorcios).

1.1.2.1. Ordenación del Territorio.

La ordenación del territorio, o mejor dicho, la reordenación eficiente del territorio es uno de los pilares principales de la LRSAL, y del mismo modo lo es en la LOSGT, a pesar de que el núcleo propio de esta Ley es el mismo que ya se encontraba en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León, y también en la Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de directrices esenciales de ordenación del territorio de Castilla y León.

Por tanto, la novedad que aporta la LOSGT es, según el informe del CESCyL, *“la búsqueda de una arquitectura supramunicipal más racional que garantice la viabilidad del medio rural”*. Esta arquitectura choca de frente con lo que disponía la Ley 3/2008, la cual, debido al fuerte arraigo de las nueve provincias castellano-leonesas y apoyándose en el art. 47.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, configuraba la provincia como la división territorial básica para el cumplimiento de los objetivos comunitarios. En contra de esto, la LOSGT dispone que sean las recién creadas Unidades Básicas de Ordenación y Servicios (UBOS en adelante) el ámbito territorial básico, en sustitución de la provincia, tal y como se desprende de la Disposición Final 3ª de la Ley. La LOSGT también modificó los elementos que servían de soporte al modelo territorial, entre los cuales destaca la *“red de centros urbanos”*¹¹² que reforzaban las centralidades tradicionales, y que ahora van a ser sustituidos por el nuevo *“sistema urbano y rural de Castilla y León”*.

¹¹¹ Según el análisis de Heredero Ortiz de la Tabla, L., en la *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 34, septiembre de 2014, ISSN: 2254-3805, *“Cuestiones Iniciales en torno al Modelo de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre”*, págs. 12 a 38.

¹¹² El Capítulo 2.2. de la Ley 3/2008 define *“red de centros urbanos y rurales”*: *«El conjunto de ciudades, villas y pueblos de la Comunidad configura el sistema urbano de Castilla y León, una red articulada de centros que estructuran las relaciones territoriales y sus flujos, formando una unidad funcional interdependiente. En dicho sistema:*

a) Se consideran centros urbanos de referencia, los municipios con población igual o superior a 5.000 habitantes. Estos centros, y en especial las ciudades con más de 20.000 habitantes, configuran los nodos de la red de centros urbanos y se considerarán centros de referencia para la dotación de equipamientos, la prestación de servicios y las acciones de innovación en el territorio.

b) Asimismo, se consideran centros urbanos de referencia, los municipios con población igual o superior a 1.000 habitantes que tengan además la consideración de municipios prestadores de servicios generales conforme al Pacto Local.

Por lo tanto, el nuevo esquema territorial en Castilla y León dado por la LOSGT aporta dos nuevos ámbitos geográficos que son las Unidades Básicas de Ordenación y Servicios (UBOS) del territorio, y las Áreas Funcionales.

A) Unidades Básicas de Ordenación y Servicios (UBOS) del territorio.

La definición de las UBOS la encontramos en el art. 3 de la LOSGT:

1. Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio son espacios funcionales delimitados geográficamente, que constituyen la referencia espacial y el parámetro básico para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León.

2. La delimitación de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio se establecerá en un mapa de ordenación territorial.

3. Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio pueden ser rurales o urbanas.

Como podemos ver en el apartado tercero, las UBOS pueden ser tanto rurales como urbanas, lo cual conforma la mayor novedad de la Ley, desde el punto de vista territorial, claro está. Es el art. 4 de la Ley el que se ocupa de las UBOS rurales, especificando que éstas agruparán varios términos municipales que sean menores de 20.000 habitantes con continuidad geográfica y características similares. Sea como fuere, la agrupación deberá seguir una serie de normas o reglas como que, la UBOS resultante deberá tener un tamaño entre los 5.000 y los 30.000 habitantes, (dependiendo del tamaño de los municipios que formen la unión) y que, dependiendo de la dispersión, la Unidad Básica deberá tener una densidad de habitantes por metro cuadrado menor de 15 habitantes, agrupando, al menos 5 municipios (aunque existen algunas excepciones en la DA 1ª, como la expresa para el Condado de Treviño).

Por su parte, el art. 5¹¹³ de la Ley, el que se ocupa de las UBOS urbanas, especifica que tendrán tal consideración aquellos municipios que tengan una población mayor a 20.000 habitantes, o que teniendo 19.000 habitantes, se encuentran a una distancia mayor de 50 kilómetros de una UBOS urbana de más de 20.000.

c) Cuando entre una ciudad con más de 20.000 habitantes y los núcleos de su entorno se produzcan relaciones funcionales cotidianas, se podrá considerar que el conjunto de dicho territorio constituye un Área Urbana, ámbito idóneo para formular Directrices de Ordenación de ámbito subregional».

Pero no la red de centros urbanos y rurales no es el único soporte al modelo territorial, existiendo también una serie de ámbitos funcionales complementarios (entre la Provincia y el Municipio), corredores territoriales, polos estratégicos y municipios que prestan los servicios generales.

¹¹³ El Artículo 5 fue redactado por el número 2 de la Disposición Final 1ª de la Ley 9/2014, de 27 noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León («B.O.C.L.» 3 diciembre). Vigencia: 4 diciembre 2014

Todas las UBOS, independientemente de su naturaleza, deberán reflejarse en un Mapa (art. 6), que deberá ser aprobado por una norma con fuerza de ley, para poder delimitarse según el procedimiento previsto en el art. 6.2 de la LOSGT. Este procedimiento se caracteriza por un estudio de la Provincia, realizado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, quien deberá posteriormente consultar a las Diputaciones Provinciales respectivas, dando así audiencia para que los Municipios (e incluso los ciudadanos) presenten las alegaciones que crean pertinentes. Por último, este mapa deberá someterse al informe del Consejo de Cooperación Local antes de aprobarse en las Cortes de Castilla y León por mayoría de dos tercios.

A fecha 30 de septiembre de 2015 la Junta de Castilla y León presentó el primer borrador de UBOS¹¹⁴, el cual permanecerá abierto en plazo de alegaciones¹¹⁵ hasta el 31 de diciembre del presente año. Los documentos, que son públicos en la página web de la JCyL, presentan el diseño de 176 UBOS, abarcando 2.233 municipios en total, lo cual supone unos 12.8 municipios y 6.718 habitantes de promedio por UBOS.

B) *Áreas Funcionales.*

Las Áreas Funcionales¹¹⁶ se definen en el artículo 7 de la LOSGT como “*espacios delimitados geográficamente para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León y la aplicación de sus instrumentos y herramientas de planificación y gestión. Las áreas funcionales pueden ser estables, que perdurarán en el tiempo, o estratégicas, que tendrán una duración determinada*”. Constituyen, por tanto, un ámbito espacial o territorial, que puede abarcar una o varias UBOS (dependiendo de las causas extraordinarias de determinadas áreas, y llegando a ser tan amplio o más que éstas), debiendo ser siempre inferior al territorio de la Provincia. Estos espacios se delimitan geográficamente con el objetivo de desarrollar la ordenación

¹¹⁴www.comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1281372057130/_/1284483465801/Comunicacion

¹¹⁵ El Gobierno pretende mantener abierto un plazo largo de alegaciones, previo a la presentación de la propuesta para la delimitación del Mapa de Unidades Básicas previsto en la LOSGT, a fin de conseguir una amplia participación ciudadana y conseguir un consenso a la hora de crear este mapa. Este primer borrador quiere ser la base sobre la cual se configure un mapa de UBOS, tanto urbanos como rurales, para todo el territorio castellano-leonés a través del procedimiento establecido en la LOSGT. Este plan también detalla específicamente un mapa y una ficha de las UBOS previstas para cada Provincia.

¹¹⁶ El Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 199/2013 al Anteproyecto de la LOSGT de la Comunidad de Castilla y León, en su Pág. 24, que se publicó en la página web www.cccyl.es, detalla que el Consejo Consultivo considera en relación con su denominación lo siguiente:

«Introducir los términos “espacios funcionales” en el concepto de “áreas funcionales” fue una sugerencia de la Consejería de la Presidencia en el trámite de alegaciones con la idea de recalcar que las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio no son simplemente espacios geográficos, sino espacios funcionales que se delimitan geográficamente. No obstante, este Consejo Consultivo considera que no aclara nada en la definición la repetición de “funcionales”. El concepto desarrolla unas determinadas actuaciones en un espacio geográfico».

del territorio de CyL, aplicando más eficientemente las herramientas de gestión y planificación.

Las Áreas Funcionales Estables se regulan en el artículo 8 de la presente Ley, el cual las define en su apartado primero como aquellas que están integradas por la UBOS del territorio urbano y los municipios de su entorno, o alfoz, con los que mantiene relaciones funcionales necesitadas de planificación conjunta, siempre y cuando se encuentren a una distancia inferior a los 15 km del municipio con mayor población. Si existieran dos o más municipios con más de 20.000 habitantes en el mismo espacio, todos deberán integrarse en un Área Funcional Estable bajo la denominación del que sea capital de Provincia, y de no haber ninguno, del que sea de mayor población.

En el apartado cuarto del mismo artículo 8 se prevé que la declaración de estas Áreas se participativa y mediante consenso, a través de una norma con fuerza de Ley que se apruebe en las Cortes de Castilla y León por dos tercios. La Junta de Castilla y León, diseñó una Propuesta de Mapas de Áreas Funcionales Estables para Ávila, Burgos, Aranda de Duero, Medina del Campo, Miranda de Ebro, León (incluyendo San Andrés del Rabanedo), Ponferrada, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid (incluyendo Laguna de Duero) y Zamora. Un Plan que estuvo abierto a hasta el 11 de septiembre para la participación e información pública, y que fue posteriormente aprobado, a fecha 25 de septiembre de 2014, por el Decreto-Ley 2/2014, tras la modificación de los mapas previstos para Burgos, León, Valladolid, Ponferrada, y Soria. Estas modificaciones se introdujeron por las 64 alegaciones¹¹⁷ que recibió el Proyecto (49 procedentes de EELL y 15 a través del Gobierno abierto).

De esta manera, el Plan Final de la Junta ha realizado un mapa con 13 áreas funcionales estables que ordenan el territorio de 280 municipios, afectando a zonas urbanas de influencia de los municipios de más de 20.000 habitantes, para una población total de 1.6 millones de personas, lo cual supone el 64% del total. Así, el Área Funcional Estable de Ávila cuenta con 25 municipios, el de Burgos con 32, el de Aranda de Duero con 23, el de León con 16, el de Medina del Campo con 21, el de Ponferrada con 16, el de Palencia con

¹¹⁷ El Plan suscitó muchas polémicas referentes a diferentes Municipios, especialmente el caso de Benavente, el cual la Junta pretende que se termine definiendo como Área Funcional Estable, siempre y cuando se cuente con el voto favorable del Ayuntamiento de Benavente y de los municipios colindantes que formarían parte de este Área. Otros casos que generaron polémica fueron la consideración de que el Condado de Treviño no formara parte de un Área Funcional Estable junto con Miranda de Ebro, a pesar de su proximidad, y el Área Funcional de Ponferrada, el cual tuvo que excluir varios Municipios de su Área Funcional que en principio estaba previsto que entraran, por “estar fuera de la comarca y a una distancia excesiva”

20, el de Salamanca con 24, el de Segovia con 27, el de Soria con 15, el de Valladolid-Laguna de Duero, con 18, y, finalmente, el de Zamora con 28 municipios.

Mientras, las Áreas Funcionales Estratégicas, que se precisan en el art. 9 de la presente Ley, son delimitadas a través de los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio del ámbito subregional que se prevén. Se deben indicar las UBOS que la integran y el objetivo que persiguen y en el plazo en el que se pretende conseguir este objetivo, lo cual es absolutamente determinante ya que estas Áreas Estratégicas deberán disolverse toda vez hayan culminado su objetivo o agotado el plazo para conseguirlo.

1.1.2.2. Administración Autónoma del Territorio Comunitario.

La Administración de los servicios autonómicos del territorio castellanoleonés es, como ya mencionamos anteriormente, la segunda de las materias de las que se ocupa la LOGST. Ésta se aborda sin necesidad de crear órganos periféricos a la Junta, puesto que a diferencia de otras CCAA (como es el caso de Aragón, Cataluña o Madrid), los Estatutos de Castilla y León habilita al Gobierno de la Comunidad a regular la Administración.

Ya en la Ley 3/2011, de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se regulan los criterios de organización del territorio (en el art. 35, que no son otros que el principio de división funcional y el de gestión territorial) y sin mención alguna a otra demarcación territorial con funciones de organización administrativa interna que no sea la Diputación Provincial. Únicamente en su art. 41 se establece que la Administración General de la CCAA se organiza territorialmente en Delegaciones Territoriales de la Junta en cada provincia¹¹⁸.

Con la “entrada en juego” de la LOSGT llegan nuevas aportaciones a los servicios autonómicos en el territorio, fundamentalmente en tres apartados:

- a) En la adaptación de los servicios autonómicos a las nuevas delimitaciones territoriales.
- b) En las garantías de acceso uniforme de todos los ciudadanos a los servicios públicos autonómicos (art. 13).
- c) En una mejor colaboración de la Junta de Castilla y León con las EELL.

A) Adaptación de los servicios autonómicos a las nuevas delimitaciones territoriales.

La Junta de Castilla y León, apoyándose en lo dispuesto en el art. 10 de la Ley, utiliza ahora las UBOS (una o varias dependiendo del caso concreto) como base territorial

¹¹⁸ Una peculiaridad a este respecto se da en los casos de León y Burgos, en donde se cuenta con subsedes de las Delegaciones Territoriales en El Bierzo y en Miranda de Ebro.

para la planificación, gestión programación y prestación de los servicios autonómicos urbanos y rurales, siempre que el ámbito funcional sea inferior a la provincia.

La LOSGT parece perder en este punto algo de firmeza sobre el objetivo de la zonificación, toda vez que este art. 10 dispone una serie de excepciones después de establecer como categoría general las UBOS. Estas excepciones se encuentran en los apartados segundo, cuarto y quinto de este artículo:

2. En aquellos casos en que sea preciso atender espacios de mayor extensión, siempre que el ámbito funcional sea inferior al de la provincia, la Administración Autonómica podrá prever la planificación y programación de esos servicios a través de varias unidades básicas de ordenación y servicios completas.

4. Cuando por motivos de eficacia la prestación del servicio autonómico en el territorio aconseje un ámbito de prestación que no coincida exactamente con la unidad básica, éste se podrá acordar de forma motivada en la normativa sectorial correspondiente. En todo caso, deberá respetarse la coincidencia sustancial con la unidad básica.

5. Los servicios autonómicos que se presten en un ámbito territorial provincial o superior se regirán por su normativa específica, con independencia, en su caso, de su ubicación en el territorio.

También encontramos una excepción de la prestación de los servicios autonómicos en el ámbito urbano, toda vez que en art. 12 prevé que *“la prestación de los servicios autonómicos en el ámbito urbano, desarrollados directamente o en colaboración con otras administraciones públicas, respetará las diferentes divisiones territoriales que pueda prever la normativa sectorial de los diversos servicios públicos autonómicos.”*

Sin embargo, los servicios públicos que se consideran esenciales, tales como la asistencia sanitaria, servicios sociales y educación, se presentan en una zonificación que se fundamenta en las UBOS, tan y como expone el art. 11 de la LOSGT. La asistencia sanitaria con una UBOS, los Servicios Sociales, de una a tres UBOS y la Educación, de una a cinco UBOS.

El artículo 11 también se va a ocupar de los Servicios de Salud Pública, puesto que ya tiene un mapa de demarcaciones confeccionado que resulta útil para regular estos servicios también, además de otros servicios¹¹⁹ como agricultura, ganadería y desarrollo rural, economía y empleo, y servicios y equipamientos culturales.

¹¹⁹ Resulta llamativo que no incorpore este listado algunos servicios públicos no zonificados con anterioridad o zonificados de manera diferente, como pudieran ser la vialidad invernada, la conservación de las carreteras o algunos servicios administrativos, toda vez que el art. 11 entra a desarrollar una lista de otros servicios.

B) Garantías de acceso uniforme de todos los ciudadanos a los servicios públicos autonómicos.

Estas garantías se reflejan en el art. 13 de la Ley, y para Heredero Ortiz de la Tabla¹²⁰ parecen configurarse como un principio rector de las políticas públicas (a pesar de que, como suele ser costumbre, no se encuentre en la Exposición de Motivos de la Ley). Éstas se encuentran en el articulado porque la efectividad de su propósito está sometida a un plazo. En tres años deben aprobarse estándares mínimos de cobertura para los servicios autonómicos en el medio rural, especialmente para los servicios esenciales.

C) Mayor colaboración de la Junta de Castilla y León con las Entidades Locales.

Para la consecución de este fin, la Consejería encargada de la administración local creó (mediante Orden) Comisiones Provinciales de Colaboración de Políticas Públicas en el Territorio, para que tomen el testigo de las Comisiones Sectoriales de Colaboración y realicen las funciones de órgano de estudio y colaboración entre las Delegaciones Territoriales de la JCyL y la Diputación Provincial que corresponda. Estas Comisiones deberán contar con representación de los mayores grupos parlamentarios, representación de las diferentes EELL, e, incluso, el representante de la Administración del Estado de la Provincia, aunque sin voto.

Por otro lado, el art. 14 de la Ley específica que las Comisiones, la Administración de la CCAA de Castilla y León y las EELL tienen capacidad de promover, a través de convenios, la creación de oficinas integradas que presten los servicios de información, registro y tramitación de los procedimientos administrativos¹²¹ de forma común.

1.1.2.3. Gobernanza local.

El Título III de la LOSGT se dedica expresamente a esta materia, lo cual parece llevarse a cabo a fin de cubrir todas las materias que afectan, de un modo u otro a la Administración Local y sobre las cuales la CCAA de Castilla y León tiene competencias. Esta interpretación se debe a que el Capítulo I del Título III (arts. 21 a 23) de la LOSGT, denominado “Principios Generales”, es un apartado sobradamente tratado en la, más que

¹²⁰ Heredero Ortiz de la Tabla, L., en la *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 34, septiembre de 2014, ISSN: 2254-3805, “Cuestiones Iniciales en torno al Modelo de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre”, pág. 23.

¹²¹ Hay que tomar con cautela la referencia que hace la LOSGT a los procedimientos administrativos, pues, en realidad, sólo se prevén actuaciones limitadas de estas oficinas integradas en la específica materia. A pesar de la redacción del artículo, no hay que entender que en estas oficinas pueda tramitarse todo lo que se registra, sino que deben entenderse estas oficinas con un funcionamiento similar al de la Ventanilla Única Empresarial.

citada, Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Los 3 principios de los que predica la LOSGT, a saber, descentralización (art. 21), eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 22) y proporcionalidad (art. 23), son principios ampliamente desarrollados en la citada Ley, al igual que los instrumentos necesarios para llevarlos a cabo, así como sus medidas preventivas, correctivas y punitivas.

Por lo que respecta al Capítulo II del mismo Título, de “La Administración Electrónica y el Gobierno Abierto” (arts. 24 a 29), parece seguir el mismo sentido que el Capítulo primero. Por ejemplo el mismo artículo 24.1, que se ocupa de la Administración Electrónica, cita específicamente el art. 70.4 de la LrBRL sobre la regulación de la Administración Electrónica, por lo que parece ser una mera copia de la legislación preexistente.

Sigue este Capítulo II ocupándose del Gobierno Abierto (art. 25), de la Transparencia (art. 26) y del Derecho de Acceso a la Información Pública (art. 27), hasta llegar al artículo 28, de participación y colaboración ciudadana, donde la Ley se esfuerza en imponer a las EELL la obligación de promover estas prácticas de participación y colaboración.

1.1.2.4. El Régimen Jurídico de las EELL en la Ley 7/2013.

Se puede considerar que esta materia, el régimen jurídico de las EELL, conforma el bloque más importante de la LOSGT, especialmente, si nos detenemos en cuatro aspectos principales, que son las mancomunidades de interés general, la fusión de municipios, las competencias municipales y la sostenibilidad de las EELL.

Antes de nada, debe recalcarse que en la CCAA de Castilla y León el municipio siempre ha desempeñado un papel protagonista, empezando por su validación (art. 44 Estatuto de Autonomía de CyL), continuando por que, efectivamente, ha sido una Administración dedicada a la prestación de los servicios a los ciudadanos, y terminando porque desde antaño, tanto el municipio, como las EELL de tamaño menor a éste, se han erigido como instituciones con la que el ciudadano siempre ha tenido un fuerte vínculo¹²².

Así, la LOSGT refleja este vínculo a lo largo de todo el articulado, y donde otros legisladores ven problemas a la hora de realizar reformas, la LOSGT busca fórmulas para

¹²² Vínculos que forman la identidad de los castellanoleoneses, no sólo con los municipios, sino también con las EELL inferiores al municipio, denominados “inframunicipios” por Calonge Velázquez en «Organización Territorial de la Comunidad Autónoma», en la obra colectiva *Derecho Público de Castilla y León*. Director: Ignacio Sáez Hidalgo. Lex Nova, 2007.

armonizar los municipios y consolidar las EELL de tamaño menor al municipio, especialmente esto último, ya que el legislador autonómico sabía de los “peligros” que existían toda vez que el Gobierno Central anunció la reforma de la LrBRL, a través de la LRSAL. Este hecho parece ser una de las razones para promulgar la Ley 7/2013 con tanta celeridad, a método de protección de sus EELL ante una nueva legislación proveniente del Gobierno de España que pudiera ser perjudicial para éstas.

Este papel protagonista del Municipio va a ser compartido de ahora en adelante con las Diputaciones Provinciales, las cuales han salido claramente reforzadas tras el proceso de reforma de la Administración Local. Este fortalecimiento, que es claramente evidente en la LRSAL, lo encontramos realmente difuminado la LOSGT, ya que únicamente en la Exposición de Motivos aparece una mención con la idea de llevar a cabo una “modernización” de las Diputaciones. Idea que, posteriormente no se refleja en absoluto a lo largo de la Ley. Sí que aparecen, no obstante, en la Ley 7/2013 diferentes menciones para que las Diputaciones participen en la elaboración de las UBOS y las Áreas Funcionales, además de en la participación de la constitución de las Mancomunidades. De este modo, lo verdaderamente importante es que la LOSGT, en la misma línea de la LRSAL, les atribuye a las Diputaciones un papel crucial en la coordinación de los servicios que se prestan en los municipios menores a 20.000 habitantes (aunque sólo se refiere a los servicios mínimos). Por lo tanto, es en la LRSAL y no en la LOSGT, donde las Diputaciones fortalecen verdaderamente su papel con respecto al que tenían anteriormente.

En cualquier caso, es aquí, en lo relativo a las competencias municipales, la sostenibilidad de la Administración Local de la CCAA, en la fusión y las diferentes formas de asociación de municipios, como las mancomunidades, donde deviene verdaderamente importante esta Ley 7/2013.

A) Las competencias municipales.

Para analizar a fondo el problema de las competencias de las EELL en Castilla y León debemos dividir la cuestión en dos partes. Por un lado, debemos analizar el problema de la duplicidad de las competencias. Por otro, los problemas que generan las competencias “distintas” de las propias y de las delegadas.

En lo que se refiere a la duplicidad de competencias, debemos atender a lo dispuesto en el art. 17 de la LOSGT, que las EELL deberán prestar únicamente las competencias cuando una norma les atribuya específicamente la competencia en sí o les habilite para prestar el servicio concreto. El apartado segundo del mismo artículo 17 especifica que, en cualquier caso las duplicidades serán objeto de corrección por

modificación normativa en plazo máximo de un año, en el cual deberá revisarse la norma sectorial en cuestión y proceder a la modificación de la misma (Disposición Final 7ª de la Ley). Recordemos que el asunto de la duplicidad de las competencias entre las EELL y otros niveles de la Administración, para ello se modifican el art. 7 LrBRL (exigiendo informes previos a la asunción de competencias distintas de las propias y de las delegadas, de la Administración competente por razón de materia, donde se señale que no existen duplicidades) y también el art. 27 LrBRL (el cual prevé delegación de competencias a fin de evitar duplicidades administrativas y mejorar la transparencia y el servicio a los ciudadanos).

Por otra parte, en lo relativo a las competencias “distintas” de las propias y de las delegadas debemos fijarnos en la Disposición Adicional 7ª, la cual, a fin de evitar estas competencias y dar solución a los problemas que generan, dispone que la Administración de la CCAA de Castilla y León tiene derecho a integrar en su red de centros las residencias de personas mayores y los centros para personas con discapacidad de titularidad de las EELL. Algo a lo que ha contribuido la nueva redacción del art. 7 LrBRL¹²³, que habla de las “competencias distintas de las propias” y de los requisitos para que las EELL las ejerzan. Además de ocuparse de la situación de las residencias de mayores y de los centros para personas discapacitadas, la LOSGT también se ocupa de las competencias en materia de salud (un 20% anualmente de los servicios que prestan las EELL) añadiendo la DT 1ª de la LRSAL.

Lo mismo ocurre con las competencias relativas a la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social (DT 2ª LRSAL), que establece que a 31 de diciembre de 2015 deben ser asumidas por las CCAA, algo que no ocurre en materia de educación, donde son las EELL las que deberán mantener los centros escolares, a pesar de que es una competencias considerada como impropia. Por todo esto, cabría plantear una cuestión de constitucionalidad de una Ley estatal que regula el ejercicio de competencias asumidas por las CCAA, sin ser ley de armonización del art. 150.3 CE.

B) La Sostenibilidad de la Administración Local.

¹²³ El cual como se ha visto con anterioridad, tras sugerencia del Consejo de Estado, ya habla de las competencias “distintas” de las propias y permite su ejercicio en los casos de que no se ponga en peligro la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal y, siempre y cuando, no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea de la misma competencia o servicio por dos niveles diferentes de la AAPP. Además, como ya sabemos, para hacer cumplir estos requisitos, se exige que la Administración que es competente por razones de materia realice informes vinculantes que demuestren que no existe duplicidad y que la Administración que tiene atribuida la tutela financiera realice informes, vinculantes también, sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

La LOSGT quiere conseguir este objetivo a través de tres vías que son garantizar la suficiencia financiera, un aumento de la participación de las EELL en los ingresos de la CCAA y, también, un plan plurianual de Convergencia Interior y de Fondo Autónomo de Compensación Regional.

Empezando por este último, la Ley prevé este Plan Plurianual en su Disposición Adicional 13ª, que también se prevén en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, cuando el PIB regional crezca por encima del 2% interanual. Este Plan deberá tener en cuenta el mapa previsto de las UBOS y las Áreas Funcionales Autónomas, y se aprobará por mayoría de dos tercios en las Cortes.

En cuanto al “sub-objetivo” del aumento en la participación de las EELL en los ingresos de la CCAA, la Junta se marcó un plazo de tres meses (Disposición Adicional 9ª) para realizar un Proyecto de ley que regule cómo se va a hacer efectiva esta participación, desde la entrada en vigor de la Ley o de la modificación de la LrBRL. Esta auto-imposición se hizo efectiva con la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la CCAA de Castilla y León¹²⁴.

Es en el Título II de esta Ley, Financiación de las EELL vinculada a Ingresos Impositivos de la Comunidad de CyL, donde se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 7/2013 de Castilla y León, según el apartado segundo de la E.d.M. de la Ley 10/2014 *“conforme a lo previsto en los artículos 43 y 55.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y en la disposición final novena de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, se regula en este título la financiación de las entidades locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, sobre la base de los principios de «autonomía, suficiencia financiera, competencia, coordinación, cooperación, responsabilidad, subsidiariedad y lealtad institucional», mediante la creación de dos fondos, el Fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad de Castilla y León y el Fondo de cooperación económica local general vinculado a ingresos derivados de los impuestos cedidos por el Estado de gestión directa por la Comunidad Autónoma, que están dirigidos a los municipios y provincias de Castilla y León.”*

¹²⁴http://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/980/91/15L1287X.0.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobheadername1=Cache-Control&blobheadername2=Expires&blobheadername3=Site&blobheadervalue1=no-store%2Cno-cache%2Cmust-revalidate&blobheadervalue2=0&blobheadervalue3=JCYL_Presupuestos&blobnocache=true
http://www.jcyl.es/web/jcyl/Hacienda/es/Plantilla100Detalle/1246993413454/_/1284390637463/Comunicacion?plantillaObligatoria=PlantillaContenidoNoticiaHome

En este título II, por tanto, se regula un modelo de financiación de la EELL de Castilla y León que se engloba dentro del proceso de ordenación territorial, ambos en búsqueda de un modelo más eficiente y acorde con la situación de la región, así como sus necesidades sociales, políticas y económicas. Como no podía ser de otra manera, los puntos fuertes esta Ley son la mejora de la eficacia en la prestación de servicios públicos, autonómicos y locales, así como su calidad y garantía de accesibilidad a todos los ciudadanos.

Por último, en cuanto a la garantía de suficiencia financiera, en primer lugar se debe destacar que este es un principio recogido por la CE en el art. 142 (al que debe unirse también la Autonomía local del art. 140), donde se recoge que las Haciendas Locales deberán tener los medios suficientes para el desempeño de sus funciones que la Ley atribuye a las EELL. Se puede entender, entonces, que la suficiencia financiera es un medio para conseguir el fin propio de la autonomía.

La LOSGT provoca que las normas de la CCAA por las cuales se atribuyen, delegan o transfieren competencias a las EELL prevean las partidas económicas suficientes para que éstas presten las competencias o servicios en cuestión en perfectas condiciones. El art. 20 establece garantías para que se cumpla efectivamente esta obligación en todos los anteproyectos de ley autonómica y de disposiciones administrativas generales por los cuales se disponga que determinados servicios sociales deben ser prestados por las EELL¹²⁵.

C) Los Convenios de Fusión, el mantenimiento y la supresión de los Municipios en la LOSGT.

En el Título V de la LOSGT, la Ley va más allá que la legislación de la Ley 1/1998, evolucionando enormemente y disponiendo un sistema por el cual las asociaciones de municipios son efectivamente más factibles, al tiempo que regula la nueva ordenación del territorio en el artículo 61 y el nuevo régimen de las mancomunidades en el 62. Mientras, en el art. 63 se ocupa de recordar que la Ley de Régimen Local del año 1998 ya disponía unas (escasas) medidas de fomento de la fusión de municipios y de añadir algunas otras medidas de incentivo, esencialmente económicas, pero diferentes de las económicas y técnicas previstas en el apartado primero.

¹²⁵ Quizás sería interesante recordar en este punto lo que ya se trató ampliamente en el Capítulo II del presente estudio de la LRSAL acerca del cambio del siempre polémico “coste estándar” por el concepto de “coste efectivo”, puesto que es a partir de la evaluación del coste efectivo de donde parte la decisión de que determinados servicios o competencias sean prestados por una Administración o por otra, y también la cuantía de la partida económica de la que deben disponer las EELL que vayan a prestar el servicio (o la competencia) delegada, transferida o atribuida, sea por el fórmula legal que fuere.

La introducción de medidas incentivadoras no parece, en cualquier caso, una fórmula novedosa la utilizada por la LOSGT, ya que sigue la línea de la LRSAL¹²⁶ (como no podía ser de otro modo) propuesta sobre esta materia.

En la otra cara de la moneda nos encontramos con la supresión de municipios, cuestión que la legislación autonómica de 1998 ya regulaba, estableciendo los supuestos en los que los municipios y las EELL inferiores al municipio incurrirían en causa de disolución o supresión (arts. 11 y 12 y 71 de la Ley 1/1998). En lo que se refiere a la LOSGT, es altamente llamativo el hecho de que en ninguna lugar del articulado se contemple expresamente la posibilidad de la supresión de los municipios, por lo que esta Ley 7/2013 supone algo así como asegurar que las EELL no pueden incurrir en las causas dispuestas por la Ley 1/1998 de supresión de municipios, o que, en el caso de que incurran, no llevará a cabo ninguna acción a este respecto. Todo esto se puede desprender de la Disposición Final 8ª, la cual expresamente cita que «en el marco de la legislación básica del Estado, y de acuerdo con el mandato del Estatuto de Autonomía, se regulará y garantizará el mantenimiento de las actuales entidades locales menores, y se fomentará su modernización». También da a entender lo mismo el Título V, el cual se encarga de regular específicamente el mantenimiento de todos los municipios ya existentes, expresamente el de las EELL menores al municipio, olvidándose de hacer mención alguna a la supresión de los municipios o EELL.

D) Las Mancomunidades de Municipios en Castilla y León y los Consorcios Provinciales de Servicios Sociales.

Como ya se dijo con anterioridad, uno de los asuntos que más han preocupado al legislador a la hora de redactar esta Ley, ha sido la agrupación de los municipios, y es que, la situación de la población Castilla y León no para de caer. De hecho, Castilla y León cerro el año 2014 con 2.478.376 habitantes, algo más de 17.000 personas menos con respecto al año anterior, lo que supone estar en el sexto puesto del ranking de CCAA con mayor población y una densidad de 26 habitantes por kilómetro cuadrado (puesto número 1 de la clasificación de las CCAA en cuanto a densidad).

Según los datos de la página web de la Junta de Castilla y León¹²⁷, existen en Castilla y León un total de 239 mancomunidades, de las cuales 223 son provinciales, 15

¹²⁶ Ya se hizo un análisis profundo acerca de las medidas incentivadoras propuestas por la LRSAL en su Exposición de Motivos, y que básicamente son medidas de carácter económico, pues parece que son las más atractivas a la hora de llevarse a cabo una fusión, y también medidas tendentes a la conservación de la identidad de los propios municipios participantes en la fusión. Un ejemplo de esto es que los municipios a pesar de perder la personalidad jurídica no perderán su nombre.

¹²⁷ http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1146027612156/_/_/_

interprovinciales y 1 intercomunitaria (Burgos-La Rioja), lo cual supone que entorno al 90% del territorio de la Comunidad se encuentra mancomunado. Destacan en este ámbito las provincias de Segovia y Soria, las cuales “sólo” tienen un 78.95% y un 47.54% de sus municipios mancomunados, mientras que el resto de las provincias superan ampliamente el 90% (excepto León que tiene un 91%). Por último, en cuanto a datos se refiere, también destaca que 165 mancomunidades (el 69.04% del total) se dedican a los residuos sólidos.

Datos a parte, las mancomunidades siempre han sido un objetivo del legislador autonómico, desde el Gobierno Regional de 1984 (Decreto 110/1984), hasta la LOSGT, pasando por la Ley de Régimen Local de 1998 y el Pacto Local de noviembre de 2005 (donde se llegó al compromiso del desarrollo de la previsión legal de las Mancomunidades a través de un Decreto que establecía los requisitos que todas deben cumplir), aunque con diferente acierto y concreción en cada caso.

Por lo que respecta a la LOSGT, la principal novedad con respecto a los casos anteriores, en que en este texto, el Título IV se ocupa de regular efectivamente las Mancomunidades de Interés General, remitiéndose también a lo que ya preveía la Ley 1/1998 acerca de las Mancomunidades, incluyendo las especialidades relativas a las mancomunidades de interés comunitario. Éstas son un instrumento al servicio de las EELL que son utilizadas para gestionar los recursos de los que disponen de un modo más eficiente, al estilo de las economías de escala. Se exige que para que las comunidades obtengan la calificación de “interés general” deberán contar en sus Estatutos con las competencias y funciones que se precisen por la Junta de Castilla y León. Si cumplen con los requisitos, especialmente los dispuestos en el art. 33.2 sobre el impedimento de incrementar el gasto, serán declaradas como tal por medio de una Orden de la Consejería de la Presidencia y pasaran a tener el régimen jurídico que sus estatutos establezcan. Estatutos que, en todo caso, deberán ser aprobados y consensuados por parte de los municipios que participen en la Mancomunidad.

Dentro de las Mancomunidades de Interés General nos encontramos con que hay dos tipos diferentes, las Rurales y las Urbanas.

- Las Mancomunidades de Interés General Urbanas son las que ocurren con la asociación voluntaria de municipios mayores de 20.000 habitantes con los municipios de su alfoz, es decir, aquellos municipios que se encuentren en el área funcional estable del municipio. Estas Mancomunidades resultantes tendrán las funciones y las competencias que decidan en sus Estatutos dentro de las materias previstas en la Ley para el Régimen Local. Entre las más comunes que se suelen

incluir son, especialmente, las que tienen que ver con el abastecimiento de agua, saneamiento, seguridad ciudadana, transporte público intermunicipal de viajeros, extinción de incendios, entre otras.

En cuanto a los municipios menores de 20.000 habitantes que se encuentren incluidos en alguna de estas áreas funcionales, se les permite que se asocien en una mancomunidad de interés general urbana y una de interés general rural, en el caso en que vayan a ejercer diferentes competencias en cada una de ellas.

- Las Mancomunidades de Interés General Rurales son las que se forman con la asociación voluntaria de municipios menores de 20.000 habitantes y que, además, coincidan con una o varias UBOS del territorio colindantes (con un máximo de 5 UBOS), no pudiendo pertenecer el mismo municipio a dos mancomunidades de interés general rural al mismo tiempo, ni siquiera cuando se ocupen de diferentes competencias (sí que podrán pertenecer a una Rural y a una Urbana si se ocupan de diferentes servicios, funciones y competencias).

Estas Mancomunidades deberán cumplir los requisitos que la Junta establece para poder constituirse como tal, empezando redactar unos estatutos que, al igual que ocurría con las Urbanas, contengan todas las competencias y funciones que hayan sido concretadas por la Junta de Castilla y León mediante Decreto.

En lo que a la regulación se refiere, se deviene crucial el artículo 39, dedicado al régimen de modificación, supresión y fusión de las Mancomunidades, puesto que va a ser la piedra angular sobre la que se construyó el nuevo mapa de Mancomunidades de la CCAA. Este mapa pretende ser mucho más ordenado y racional que el que se siguió con anterioridad, algo que no deja de ser una empresa tan compleja como necesaria.

Para acabar el análisis de las mancomunidades hay que destacar el art. 32.4, el cual establece una fórmula de atribución de competencias a los municipios a fin de proteger la supervivencia de los municipios más pequeños. Así, cita específicamente que la asociación de un municipio a una Mancomunidad de Interés General no afectará a todas las competencias, puesto que el municipio en cuestión ejercerá por sí mismo todas las competencias que no se incluyan en los estatutos de la mancomunidad a la que pertenezca.

En cuanto a los Consorcios Provinciales de Servicios Generales, la LOSGT los regula a partir de su artículo 48, y suponen el otro aspecto más novedoso de todo el

articulado, junto con la regulación de las Mancomunidades. Las Diputaciones Provinciales y Mancomunidades de Interés General Rural de la provincia tienen ahora la capacidad de constituir un Consorcio de Servicios Generales orientado a la prestación de funciones y servicios de ámbito local y que quedará adscrito a la Diputación, no pudiendo constituirse más de un Consorcio de Servicios Generales por provincia.

Estos Consorcios pueden prestar todos aquellos servicios de tratamiento de residuos domésticos o comerciales no peligrosos de ámbito local y sobre los cuales posean competencias la Diputación o las Mancomunidades que hayan sido creadas. Ahora bien, todos aquellos municipios que se encuentren asociados a una Mancomunidad de Interés General Rural tienen la obligación de condicionar la asignación de las competencias y funciones que se les hayan determinado por reglamento a que su ejercicio sea prestado a través del Consorcio de Servicios Generales creado.

De cualquier modo, estas competencias serán prestadas por los municipios hasta que se lleve a cabo la creación y constitución del mencionado Consorcio.

1.2. El Decreto-Ley 1/2014, de 27 de Marzo, de Medidas Urgentes para la Garantía y Continuidad de los Servicios Públicos en Castilla y León.

Posteriormente a la Ley 7/2013 y una vez publicada la LRSAL, la Junta de Castilla y León publicó el Decreto-Ley 1/2014, de 27 de Marzo, de Medidas Urgentes para la Garantía y Continuidad de los Servicios Públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Este Decreto-Ley se promulga bajo el “paraguas” del art. 25.4 de Estatuto de Autonomía de CyL, el cual justifica la aprobación de un Decreto-Ley de medidas urgentes por razones de extraordinaria necesidad. El legislador entiende que la promulgación de la LRSAL es causa suficiente para crear este Decreto-Ley por la vía del mencionado artículo, ya que afecta a un gran número de competencias que le son propias a la CCAA y que se contemplan en el Título V del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Así, en la Exposición de Motivos de esta Ley, se cita el art. 25.4 como el precepto que le otorga la competencia necesaria para la promulgación de la propia Ley, y la STC 214/1989¹²⁸, de 21 de diciembre, como apoyo a este precepto.

¹²⁸ La Ley 1/2014, de 27 de Marzo, de Medidas Urgentes para la Garantía y Continuidad de los Servicios Públicos en Castilla y León cita textualmente en el apartado primero su Exposición de Motivos que “*La Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, con cita de los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, establece que «corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deban reconocerse a las entidades locales... fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo tales competencias...».* La citada Sentencia expresa que la función constitucional encomendada al legislador

También se menciona, en la misma Exposición de Motivos, el art. 54 del Estatuto de Autonomía, el cual señala que corresponde a la CCAA de Castilla y León velar por los intereses financieros de sus EELL, así como ejercer la tutela financiera sobre ellos.

Este Decreto-Ley se va a estructurar en cinco artículos, lo cuales son, respectivamente, relativos al ejercicio por parte de las Entidades Locales de competencias atribuidas por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, al informe para el ejercicio por parte de las Entidades Locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, a los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación, a las competencias en materia de educación, salud y servicios sociales y, para finalizar, al traspaso de medios. Para acabar, el Decreto-Ley 1/2014 concluye con dos Disposiciones Finales que se refieren a la habilitación normativa para el desarrollo de sus disposiciones y a su inmediata entrada en vigor.

Este Decreto-Ley parece ser meridianamente opuesto a la LOSGT. Esta última, como ya se mencionó, tiene un componente de “ley preparatoria” de la situación de la CCAA de Castilla y León a la legislación estatal de inminente llegada, mientras que el Decreto-Ley 1/2014 pretende, textualmente, “evitar la aparición de disfuncionalidades en los servicios públicos y garantizar la continuidad en la prestación de los mismos sin poner en riesgo el derecho que asiste a sus beneficiarios”, o lo que es lo mismo, llevar a cabo la aplicación de la LRSAL de la manera que más beneficie a los municipios y a los ciudadanos de Castilla y León¹²⁹.

1.3. La Circular, de fecha 1 de Abril, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013.

En el BOCyL número 63/2014, de 1 de abril, se publicó la Circular de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27

estatal es la de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad la garantía de la autonomía local. No puede interpretarse que la recién aprobada reforma local del Estado haya invertido este modelo”.

¹²⁹ En el número 34 de la “Revista Jurídica de Castilla y León” ISSN 2254-3805, de septiembre de 2014, Heredero Ortiz de la Tabla, Luis, en la página 99 del artículo “Cuestiones incidentales en torno al modelo de ordenación, servicios y gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre”, trata este respecto y refuerza el argumento mencionado anteriormente a través de un ejemplo de una situación similar reciente: “A la vez que se elaboraba el informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas encargado por el Consejo de Ministros¹², y en el que se proponía «reflexionar acerca de la idoneidad, eficacia y eficiencia que tiene estos órganos» que contrariaba manifiestamente los criterios del Gobierno Regional, en Castilla y León se aprobaba, también con alto grado de acuerdo, la Ley 4/2013, de 19 de junio, con la que se modificaba la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León”.

de Diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local¹³⁰, a fin de clarificar el impacto de la LRSAL sobre la CCAA de Castilla y León sobre la que iremos más tarde.

En el Preámbulo de la Circular se expresa que, *"la propia complejidad de la reforma llevada a cabo por la norma estatal hace que resulte aconsejable dictar una Circular con objeto de ofrecer a las Entidades Locales de Castilla y León unos criterios interpretativos y orientativos de carácter homogéneo, que permitan solventar las múltiples cuestiones que, en el funcionamiento ordinario de cualquier entidad local, se plantean como consecuencia de la necesidad de llevar a efecto los postulados derivados de la nueva regulación contenida en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local"*.

De esta manera, la Circular se va a ocupar de del régimen jurídico competencial, y más concretamente en determinar unos objetivos y criterios que actúen como guía a los municipios, las EELL y las Diputaciones Provinciales a la hora de prestar los servicios y realizar las funciones de las que son competentes. Además, a este respecto del régimen jurídico competencial, también se va a ocupar esta Circular de indicar a las CCAA cómo deben realizar los informes que les exige la Ley desde la entrada en vigor de la reforma impulsada por la LRSAL.

Por otra parte, la Circular también se ocupa de ordenar la adaptación de los convenios, los acuerdos y demás instrumentos que se utilicen y que afecten, de un modo u otro, a la prestación de los servicios públicos locales y en los que sea parte la CCAA de Castilla y León.

La estructura de esta Circular consta de un Preámbulo, en el que se expresan las razones que impulsan la redacción de la misma. Después, 3 apartados o artículos, que se encargan, respectivamente, del sistema competencial derivado de la Ley 27/2013, de las atribuciones a la CCAA de Castilla y León de competencias municipales en materia de educación, salud y servicios sociales y, por último, de los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación que afectan al ejercicios de las competencias locales. La Circular finaliza con unas conclusiones, tanto de carácter general, como en materias concretas como educación, salud y servicios sociales, y en relación con los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación.

¹³⁰ <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2014/04/02/pdf/BOCYL-D-02042014-4.pdf>

2. Las diferentes aplicaciones de la LRSAL en otras CCAA.

De la misma manera que Castilla y León, el resto de CCAA están tratando de adaptarse al nuevo panorama de la Administración Local en España tras la reforma de la LrBRL efectuada por la LRSAL. La principal preocupación de las CCAA es que tratar de evitar que las competencias afectadas por esta reforma puedan quedar en una situación irregular, sin llegar a determinarse específicamente, lo que pudiera dar con las CCAA asumiendo las mismas sin estar contemplado en las partidas económicas pertinentes, o, más allá de lo económico, o en una situación de duplicidad en la prestación. Se entiende, por tanto, que la preocupación a este respecto de las CCAA no está focalizada en acentuar su autonomía y la de sus municipios, que también, sino en solucionar problemas de funcionalidad en la prestación y, sobre todo, en disponer de la financiación suficiente para que las EELL presten los servicios de la mejor manera posible.

Inicialmente, las CCAA que tomaron la iniciativa legislativa fueron Galicia, Castilla y León, Andalucía y La Rioja, sumándose posteriormente la mayoría de las CCAA. Estas cuatro CCAA llevaron a cabo verdaderas iniciativas legislativas, mientras que el resto, inicialmente, solo se limitaron a publicar Circulares (al estilo de la que publicó Castilla y León), las cuales no tienen la fuerza suficiente para modificar lo que dispone la LRSAL.

Resulta interesante al analizar las iniciativas legislativas que han llevado a cabo las CCAA como respuesta a la LRSAL, que la práctica totalidad de ellas citan en sus Exposiciones de Motivos la STC 214/1989, de 21 de diciembre. Es más, las Leyes de Galicia y de Castilla y León reflejan la misma cita de la susodicha STC (cita a la que ya se hizo referencia en el apartado 1.2 del presente Capítulo III, concretamente en la “Nota al Pie” número 123) como justificación¹³¹ para promulgar las Leyes respectivas. Los motivos justificativos de las CCAA para hacer realidad sus leyes comunitarias no terminan ahí, sino que usualmente también se citan los respectivos Estatutos de Autonomía, puesto que éstos les otorgan diferentes competencias exclusivas en materia de Administración local.

¹³¹ Lo que no especifican ninguna de estas Leyes es que, en la misma STC 214/1989 se trasladan textualmente algunos párrafos del Fundamento Jurídico 1º de una Sentencia del Tribunal Constitucional previa, la STC 32/1981, los cuales expresan que “*las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho*”, y del Fundamento Jurídico 3º que concretan que “*se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1.º, 25.2.º, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido*”

Acerca de estas “competencias exclusivas”, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones, la primera de ellas en la STC 84/1982, de 23 de diciembre, donde se relata (Fundamento Jurídico 4º) que ese término concreto de “competencias exclusivas” no tiene el significado tan absoluto que aparentemente posee, sino que está sujeto a lo que se dispone en las bases estatales sobre el régimen de la Administración Local. Mucho más reciente es la STC 103/2013, de 25 de abril, la cual establece que las previsiones que se realizan en los diferentes Estatutos de Autonomía sobre cualquier competencia de la CCAA deben respetar la competencia básica estatal en virtud de la reserva del artículo 149.1.18ª de la CE. De este modo, por definición, las Administraciones Locales se encuentran de las Administraciones Públicas y, por tanto, dentro del régimen jurídico de éstas, así que esta concesión a las CCAA de competencias en exclusividad es algo así como una exclusividad “impropia”, lo que no supone un óbice para la plena aplicación de las bases estatales del art. 149.1.18ª. Esta interpretación por parte de la doctrina y de la jurisprudencia del TC se ha reafirmado posteriormente en la STC 143/2013 de 11 de julio.

Como las distintas regulaciones sobre régimen local que se recogen en los diferentes Estatutos de Autonomía son muy diversas, es necesario establecer un cierto orden para proceder al análisis¹³² de la situación de cada CCAA, dependiendo de los tipos de Estatutos que poseen las CCAA. Esto se antoja decisivo para dar cobijo a un tipo de legislación o a otro.

Por un lado se encuentran los Estatutos de Autonomía que no se reservan la competencia exclusiva en materia de régimen local, sino que únicamente tienen reserva sobre el desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado. De esta manera el único marco competencial de sus Municipios será el contenido en la LRSAL. Este sería el caso de las CCAA de Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja. A estas debemos añadirles otras que, tiene el mismo tipo de Estatuto de Autonomía, pero cuentan con algunas peculiaridades. Es el caso de las CCAA de Islas Baleares, la cual tiene una reserva de competencia exclusiva para alterar los términos

¹³² Análisis mucho más extenso el que realiza De Diego Gómez, A. en “*La Administración al Día*”, en el artículo “Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias”, el cual se puede encontrar en la dirección web del MHAP, y más específicamente en el espacio que se reserva al INAP, <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>, y el cual proporciona una base espléndida para llevar a cabo el estudio en este apartado.

municipales y las denominaciones oficiales de los mismos; la CCAA de Madrid, que posee competencia exclusiva para la creación y para la supresión de los municipios, así como para alterar los términos municipales que se encuentren comprendidos dentro de su territorio y, por último para crear circunscripciones territoriales propias; y, por último, la Comunidad Foral de Navarra, la cual consta con unas peculiaridades concretas dado su régimen foral.

Por otro lado tenemos los Estatutos que sí se reservan la competencia exclusiva en materia de régimen local pero no atribuyen ninguna competencia expresamente a sus Municipios. Estos Estatutos, a pesar de ser diferentes de los anteriores van a obtener la misma solución, ya que la doctrina constitucional ha considerado que el marco competencial habrá de ser el que regula la LRSAL. En esta situación se encontrarían las CCAA de Aragón, Asturias, Canarias, Extremadura, Galicia, País Vasco y Valencia.

Por último tenemos que vulgarmente se han denominado como los “Estatutos de última generación” por ser lo que han realizado las reformas más recientemente. Estos sí que prevén una reserva de la competencia exclusiva en materia de régimen local, y para ello atribuyen determinadas competencias propias a los Municipios, creando así un marco competencial formado por dos grandes bloques. Por un lado el que se recoge en la LBRL tras la modificación realizada por la LRSAL, y por otro, el que se prevé en el propio articulado del Estatuto de Autonomía. Sería el caso de las CCAA de Andalucía y Cataluña. La CCAA de Cataluña ha sido una de las CCAA más activas a la hora de defender las competencias de la autonomía local desde la entrada en vigor de la LRSAL. De hecho, el Dictamen del Consejo de Estado 338/2014 es específicamente relativo a la presentación del conflicto en defensa de la autonomía local el cual encabezaba el Ayuntamiento de Barcelona, en relación con la Ley 27/2013.

De la misma manera que se ha realizado un estudio profundo sobre la situación específica de Castilla y León, parece igualmente interesante realizar un acercamiento a la situación existente en otras CCAA, aunque, evidentemente, de una manera netamente más superficial. Este propósito obedece, no tanto a conocer a fondo la situación de las CCAA diferentes a Castilla y León, como a finalizar el análisis de la situación específica de nuestra CCAA con una comparativa con las otras CCAA de referencia en el territorio español.

Del resto de CCAA españolas, se han considerado especialmente destacables las de Andalucía, por ser la CCAA que más ha desarrollado la normativa en materia de regulación del régimen local (como ya hemos comentado, su Estatuto le permite un mayor desarrollo); Galicia, por ser una de las primeras en tomar la iniciativa legislativa en respuesta a la LRSAL y, también, por ser la única (junto con Andalucía), a fecha de mayo de 2015, en

conseguir acuerdos con el Gobierno Estatal en esta materia. Acuerdos que se han publicado en el BOE, finalizando las discrepancias entre el Estado y estas CCAA.; Y por último, el País Vasco, por las peculiaridades que presenta su régimen jurídico.

2.1. Las CCAA de Andalucía y de Galicia.

2.1.1. Andalucía.

La CCAA andaluza llevó a cabo la promulgación del Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el cual se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL. Esta Ley se lleva a cabo con la justificación de la necesidad de desarrollar la previsión que se contiene en el art. 7.4. LrBRL en algunos aspectos que, a ojos del legislador andaluz, no están clarificados. Algunos de estos son la forma en la que las EELL deben realizar la solicitud de informe, la documentación que se exige a este respecto, así como los órganos competentes, los plazos en los que los informes deben ser emitidos. Tampoco quedan claros otros aspectos relativos a la misma cuestión, como es el carácter determinante de los informes en orden a la suspensión de procedimientos y otros trámites considerados necesarios por la LRSAL para adoptar la decisión concreta.

Se apoya esta justificación el legislador citando dos preceptos. Uno el artículo 92.2¹³³ que aparece en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, reformado por la LO 2/2007, de 19 de marzo, y publicado en el BOA 28/2007, de 20 de marzo. El otro, la propia Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. La justificación del porqué de este Decreto-Ley se concreta en la Exposición de Motivos de la Ley 7/2014, donde se especifica que ésta se debe a la “incertidumbre jurídica” que la LRSAL ha generado en el seno de las diferentes Administraciones Locales,

¹³³ “Artículo 92 Estatuto de Autonomía de Andalucía. Competencias propias de los municipios.

1. El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad.

2. Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial. c) Gestión de los servicios sociales comunitarios. d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros. e) Conservación de vías públicas urbanas y rurales. f) Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas. g) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz. h) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública. i) La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública. j) Defensa de usuarios y consumidores. k) Promoción del turismo. l) Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales. m) Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público. n) Cementerio y servicios funerarios. ñ) Las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes.”

y, también, a la “sucesión de numerosas y contradictorias interpretaciones normativas al respecto”. Con estos ingredientes, la Junta de Andalucía consideró necesario dar una respuesta normativa, a fin de agilizar el desarrollo de la LRSAL y de dar una solución positiva para la prestación efectiva de los servicios y el ejercicio de las competencias de los distintos niveles de gobierno.

Son cinco las principales medidas que se llevan a cabo en la Ley 7/2014.

- En torno a las competencias atribuidas a las EELL andaluzas antes de la reforma de la LRSAL, estas deberán seguirse prestando por las EELL en las mismas condiciones según las previsiones contenidas en la norma de atribución y lo que se establece en el art. 7.2. LrBRL, sin perjuicio de que el propio Decreto-Ley disponga lo contrario en específicos supuestos.
- En lo que se refiere al informe para el ejercicio por parte de las EELL de competencias distintas de las propias y de las delegadas, se determinan los supuestos en los que es imprescindible, y también el procedimiento, la documentación que ha de presentarse y cuál es el órgano que debe emitirlo.
- Se reconoce también cuándo deben solicitarse los informes sobre la inexistencia de duplicidades, el contenido que tendrán, el procedimiento para emitirlo y su carácter.
- Se establecen las normas para adaptar los convenios, los acuerdos y los demás instrumentos de cooperación que se utilicen.
- Y por último, las competencias relativas a la atención primaria de la salud, a la inspección sanitaria, a la prestación de servicios sociales, de promoción y de reinserción social y de educación, deberán ser ejercidas por los municipios (como hasta ahora lo venían haciendo) según lo que prevea la Ley. Esto cuando no las hayan asumido la CCAA.

2.1.2. Galicia.

Como ya hemos mencionado con anterioridad, la CCAA de Galicia fue una de las primeras Comunidades en reaccionar a la LRSAL. Y lo hizo a través de la Ley 5/2014, de 27 de Mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL. El Parlamento gallego aprobó esta Ley al amparo de las competencias exclusivas que le otorga el Estatuto de Autonomía de Galicia en el artículo 27, en materia de régimen local. Además, también se especifica que la Ley se dicta conforme a la tutela financiera que le corresponde ejercer a la Xunta de Galicia sobre las EELL de su Comunidad en virtud del art. 49 del mismo Estatuto de Autonomía.

Destaca la Exposición de Motivos de la Ley que la CCAA de Galicia, a partir del uso exclusivo de sus competencias en materia de régimen local, debe adoptar una serie de medidas que se orientan a la aplicación de la normativa de sostenibilidad financiera de la EELL y de la prestación eficiente de los servicios públicos dentro de la CCAA. También se pretende evitar que la inexistencia de una regulación que desarrolle de manera efectiva lo dispuesto por la LRSAL afecte de manera negativa, creando disfuncionalidades que perjudiquen a los ciudadanos. Considera la Ley 5/2014 que deberá revisarse también, además de llevar a cabo las medidas que se consideren oportunas, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia.

Las medidas urgentes que se toman en la Ley gallega empiezan por destacar que las competencias propias de los municipios gallegos son atribuidas por la legislación autonómica gallega y definiendo el ejercicio de las competencias distintas de las propias y las delegadas por las EELL. Del mismo modo, se ocupa esta Ley de la duplicidad en la prestación de servicios, de la sostenibilidad financiera, de la coordinación y colaboración entre la Administración de la CCAA y la Administración de las EELL, de los consorcios y convenios administrativos según lo establecido en el art. 57 LrBRL, de las diferentes competencias específicas (en materia de salud, educación, y servicios sociales) y la previsión de la dotación de los recursos suficientes para que las EELL las presten, y por último, también se ocupa del régimen de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Lo más novedoso de esta Ley lo encontramos en las dos previsiones finales que se recogen. La primera de ellas obliga al Gobierno de Galicia a presentar un proyecto de reforma de la Ley de Administración Local de Galicia que integrará la regulación que ya se previó en la Ley 5/2014, en un máximo de seis meses desde que entre en vigor el nuevo sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales. La otra previsión establece una autorización al Consejo de la Xunta de Galicia para dictar las disposiciones legales que crea precisar para desarrollar la Ley.

Tal y como ya adelantamos anteriormente, la Comunidad Autónoma de Galicia y la de Andalucía, son las únicas (a mayo de 2015) que han llegado a un acuerdo con el Estado después de muchas rondas de negociaciones. Estos acuerdos se publicaron en el BOE de 23 de marzo de 2015 el de Andalucía y en el BOE de 8 de abril de 2015 el de Galicia. Se consideran ya con estas publicaciones todos los puntos conflictivos que generaban controversias.

Los acuerdos a los que se han llegado en ambos casos, y que coinciden literalmente en los términos que se emplean, llegan a la misma conclusión sobre la forma en la que se deben interpretar los requisitos que se establecen en el art. 7.4. LrBRL para que las EELL ejerzan las competencias distintas de las propias y de las delegadas. Tras el acuerdo, se dejan sin efecto alguno las previsiones dispuestas por ambas normas autonómicas en todo lo que se disponía y era contrario (o distinto) a lo que establece el ya mencionado art. 7.4 LrBRL. La mayor discrepancia en ambos casos versaba, como se acaba de mencionar, en torno al art. 7.4 LrBRL. Discrepancia que se solventa en los apartados a) y b) del Anexo 1º de cada Acuerdo, llegando a una solución común (literalmente idéntica) en ambos acuerdos¹³⁴:

“a) En relación con las discrepancias manifestadas sobre el artículo 3 de la Ley 5/2014 de 27 de mayo, ambas partes confirman que tanto este artículo como el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, según la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, deben ser interpretados en el sentido de que el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, solo cabe cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Municipal, en los términos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Estos requisitos operan tanto para las competencias distintas de las propias y las delegadas que estuviesen ejerciendo las entidades locales en el momento de la entrada en vigor de la Ley como para las que se puedan iniciar a partir de ese momento. La Comunidad Autónoma de Galicia se compromete a modificar su legislación de régimen local incorporando en el ordenamiento jurídico autonómico la interpretación contenida en el presente acuerdo.

¹³⁴ El acuerdo al que llega el Estado con ambas Comunidades es literalmente el mismo, con las únicas diferencias, a la hora de redactar ambos acuerdos, de las fechas de estos y los artículos de las Leyes a las que se refiere. En el caso de Andalucía, el principal artículo sobre el que “gira” el acuerdo, por ser el que contradecía a las disposiciones de la LRSAL, es el artículo 2.2 de la Ley 7/2014, de 20 de mayo. Por su parte, en lo que a la Comunidad Autónoma de Galicia se refiere, el artículo “cuestionado” es el artículo 3.3 de la Ley 5/2014. De ahí que, dado el altísimo grado de similitud de ambos acuerdos, y a fin de no extenderme más en el análisis de los mismos para no realizar un análisis grueso y repetitivo, únicamente se cite el texto del BOE-A-2015-3771, de 8 de abril, referido al acuerdo alcanzado con Galicia para ambos casos. Éste acuerdo es, levemente más completo, debido a que en él se encuentra el apartado c) del Anexo 1º, el cual no aparece en el acuerdo alcanzado con la CCAA de Andalucía. A diferencia de este apéndice c) del Anexo 1º, los apartados a) y b), son idénticos, con el único cambio de un artículo por otro de cada Ley.

b) Asimismo las partes consideran que la continuidad en el ejercicio por las Entidades Locales de las competencias recogidas en el artículo 3.3 de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, exigirá una evaluación previa de cada Entidad Local con respecto a la no existencia de duplicidades y de la sostenibilidad financiera. Ello sin perjuicio del control que, en ejecución de las competencias que corresponda ejercer a la Comunidad Autónoma, en tanto titular de la competencia material y de la tutela financiera de las entidades locales de su territorio, ejerza en orden a verificar el cumplimiento de los citados requisitos recogidos en el artículo 7.4 de la Ley de Bases”¹³⁵.

Además, en el Acuerdo con Galicia encontramos un apartado c), no así en el Acuerdo con Andalucía, el cual especifica que *“Ambas partes están de acuerdo en que la regulación contenida en la Disposición Adicional Tercera no impide la aplicación del artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, según la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, para los casos previstos en dicho precepto”*.

Así, el conflicto con ambas CCAA queda reconducido y a la espera de la decisión que tenga a bien adoptar el TC acerca de los recursos de inconstitucionalidad que se han interpuesto por parte de las diferentes CCAA, además de los conflictos que se han planteado en defensa de la autonomía local frente a la reforma que impulsa la LRSAL y que modifica directamente la LrBRL.

2.2. País Vasco.

Como ya resaltado en repetidas ocasiones, la aplicación de la LRSAL no es homogénea a lo largo y ancho del territorio español. El ejemplo más evidente de la falta de uniformidad de la Ley lo encontramos en aquellas regiones que disfrutaban de privilegios históricos, recogidos en la CE y en sus Estatutos de Autonomía, como es el caso del País Vasco. La Ley 27/2013 incorpora en su texto diferentes cláusulas de excepción¹³⁶ de

¹³⁵ El BOE donde se publica el Acuerdo alcanzado por la Comunidad Autónoma de Galicia se puede encontrar en <https://www.boe.es/boe/dias/2015/04/08/pdfs/BOE-A-2015-3771.pdf>, y por otra parte el BOE en el que se publica el Acuerdo con la Comunidad Autónoma de Andalucía se puede encontrar en <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/23/pdfs/BOE-A-2015-3071.pdf>.

¹³⁶ Como ya se vio en el Capítulo II del presente estudio la Ley 27/2013 es plenamente consciente de la imposibilidad de tener una aplicación uniforme, por lo que el legislador previó diferentes regímenes a lo largo del articulado y, también, en las distintas Disposiciones de la Ley. En el específico caso del País Vasco, las cláusulas de excepción que se prevén son las que permiten el voto favorable de los grupos parlamentarios de

amplio contenido para el País Vasco, las cuales cristalizan estas diferencias en la aplicación de la Ley en las distintas CCAA, y también diferencias de aplicación entre las instituciones forales y las instituciones comunes de la CCAA del País Vasco, siendo las primeras las que, a priori, tienen una mayor posibilidad de generar controversias visto lo que está ocurriendo con la mayoría de las CCAA.

Más concretamente, la LRSAL prevé tres cláusulas para la especial aplicación de la Ley en el territorio vasco. El contenido de las tres cláusulas es el resultado de que la Ley 27/2013 tuvo una tramitación parlamentaria muy compleja. Estas son:

- El art. 1.34ª LRSAL. Este precepto modifica la Disposición Adicional 2ª de la LrBRL, denominada “del Régimen Foral Vasco”.
- El art. 2.4 LRSAL. Éste modifica la Disposición Adicional 8ª del TRLrHL, que es el que prevé el característico régimen foral de las Haciendas del País Vasco.
- La Disposición Adicional 1ª LRSAL. Esta es la más significativa de las cláusulas de excepción, ya que es la que propiamente prevé el régimen de aplicación especial de la LRSAL para el País Vasco.

Las dos primeras cláusulas de excepción se ocupan de conectar directamente con los derechos históricos de los territorios forales. Esto se refleja en que la nueva DA 2ª de la LrBRL y la nueva DA 8ª del TRLrHL adaptan las excepciones que ya existían previamente, en las normas estatales a la hora de aplicarse en el territorio vasco, a la nueva normativa aportada por la Ley 27/2013.

Sin embargo, la última de las cláusulas, la DA 1ª de la Ley 27/2013, aunque también conecta con los derechos forales del territorio vasco, lo hace desde otra perspectiva, creando nuevas excepciones¹³⁷ que no estaban previstas con anterioridad. El legislador se permite crear estas nuevas excepciones por el hecho de ser él mismo quien aporta también nuevos límites y controles sobre los municipios y demás EELL en la LRSAL.

los nacionalistas vascos tanto en el Congreso como en el Senado, ya que de no preverse estas cláusulas de excepción aplicativa, estos grupos no hubiesen aportado su voto favorable para la promulgación de esta Ley.

¹³⁷ Por último, estas cláusulas de excepción que se prevén en la Ley 27/2013, no enraízan necesariamente con el régimen foral propiamente dicho, sino que también enlazan con el Estatuto Vasco. Es por esto por lo que se ha considerado que la LRSAL ha tenido una especial consideración con la Administración vasca y sus instituciones, ya que enlaza con ambas, algo que es especialmente complicado en el caso del Estatuto de Atomía, puesto que éste es claramente incompatible que algunas de las opciones reguladoras que se prevén en la Ley 27/2013.

2.2.1. Adaptación de las excepciones forales.

En la DA 2ª de la LrBRL se regulaba (y se sigue regulando tras la LRSAL) el régimen foral vasco en cuanto a la Administración local, que consistía en la aplicación de la LrBRL como norma básica, y varias excepciones aplicadas al territorio vasco. La Ley 27/2013 va a seguir el mismo sistema, pero ampliando los casos de aplicación excepcional. Esta ampliación (tanto en cantidad como en intensidad) de los casos excepcionales no puede entenderse como una disposición libre del legislador, igual que tampoco podía entenderse así el texto originario de la DA 2ª LrBRL. En realidad, lo único que hace el legislador es atender al mandato constitucional encargado de preservar las peculiaridades del régimen foral vasco¹³⁸. Y lo hace adaptando las excepciones forales iniciales a las nuevas exigencias de la LRSAL.

Es cierto que en algunas ocasiones, el hecho de actualizar las excepciones forales a los nuevos regímenes, en el caso que nos ocupa el local, supone un incremento de los poderes de las instituciones vascas¹³⁹, pero en el caso concreto de la nueva DA 2ª LrBRL no debe entenderse así, sino que debe entenderse más bien como una comprensión amplia de la foralidad por parte del Estado.

Se puede concluir de la nueva redacción de la DA 2ª LrBRL dos ideas básicas:

- a) Que la tutela financiera y la función pública foral son elementos clave de los “derechos históricos de los territorios forales”.
- b) Que aunque el articulado de la LRSAL fortalece la tutela financiera sobre los Ayuntamientos en la normativa general, era necesario actualizar las excepciones relativas al País Vasco, para adaptarse a los límites constitucionales (DA 1ª CE) y estatutarios (art. 41 EAPV).

¹³⁸ No se trata de que el Estado no pueda producir normas que no afecten directamente al territorio vasco, de hecho, al amparo del art. 149.1.18ª el Estado puede dictar normas básicas sobre el régimen local y que tengan aplicación en el País Vasco. Lo que ocurre es que, además de los límites constitucionales que se establecen en favor de la autonomía de los territorios y que rigen en el ejercicio de las competencias estatales, el Estado se encontrará con otros límites. Por un lado otro límite constitucional adicional que deberá respetar y que es específico para los territorios históricos (DA 1ª CE, del respeto a los regímenes forales), y por otro un límite estatutario relativo al concierto económico, de mayor fuerza que los límites que se encuentran en otros Estatutos de Autonomía, que se prevé en el art. 41 EAPV.

¹³⁹ Un claro ejemplo es que la nueva redacción de la DA 2ª.8 LBRL aumenta del 10% al 30% el porcentaje que se reserva a las instituciones vascas para la provisión por concurso de puestos de trabajo reservados a habilitados nacionales, conforme al art. 92 bis 6 LBRL). No debemos entender que se trate de que el Estado le conceda al País Vasco una nueva facultad económica u organizativa, sino que más bien lo que se trata es de que es una facultad que las administraciones vascas ya poseían previamente a la reforma de la LrBRL. Facultad que ahora se amplía. La redacción anterior ya respetaba los derechos forales, pero la nueva redacción aporta un reconocimiento aún más amplio.

En cualquier caso, parece claro que se trata de una adaptación de las excepciones ya existentes, o si se prefiere, una ampliación, tanto de los supuestos tasados, como de la intensidad con la que se aplican, pero, en ningún caso, se puede considerar una nueva facultad.

La DA 8ª del TRLrHL también se ve afectada por la redacción dada por el art. 2.4. TRLrHL. Ésta contiene una adaptación de las salvaguardas forales que se contenían ya en la redacción de esta DA 8ª, redacción que establecía que los territorios vascos conservan su régimen económico-financiero específico, tal y como se establece en la Ley del Concierto Económico¹⁴⁰. La nueva redacción de la DA 8ª sigue la misma línea de salvaguarda, pero a ella se le añaden dos especificaciones nuevas que se derivan de la nueva redacción del TRLrHL:

- El apartado primero de la DA 8ª TRLrHL, atribuye las facultad a las instituciones vascas para atribuir competencias propias a las EELL vascas, según los criterios de los nuevos arts. 25, 3, 4 y 5 LrBRL. Algo que no supone ningún tipo de desviación sobre la LRSAL. Más bien, se entiende que esta especificación obedece de algún modo a remarcar que en el concreto supuesto vasco, existe una excepción de carácter económico-financiero foral, para el caso en el que se dispongan prohibiciones generales a las CCAA para atribuir competencias propias a los municipios, al margen de las del listado del art. 25.2 LrBRL.
- Los apartados segundo y tercero de la misma DA 8ª TRLrHL, se ocupan de la salvaguarda de los fueros de los territorios vascos, en lo que a los nuevas técnicas de tutela financiera se refiere la LRSAL. Básicamente, estos apartados se encargan de clarificar que los nuevos informes y el refuerzo de los controles económico-financieros previstos en la nueva normativa, son competencia de los territorios históricos vascos, no de la AGPV (Administración General del País Vasco). Esta disposición permite determinar al ordenamiento interno vasco los órganos que deberán desempeñar la tutela financiera sobre los EELL, pudiendo ser entes forales o autonómicos. Lo cual describe perfectamente la atmosfera que envuelve a las disposiciones de tutela económico-financiera que la LRSAL reserva al País Vasco: el ejercicio de estas técnicas de control financiero que han sido introducidas por la reforma va a corresponder a quien las leyes autonómicas vascas estimen conveniente.

¹⁴⁰ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. <http://www.boe.es/buscar/pdf/1979/BOE-A-1979-30177-consolidado.pdf>

2.2.2. Las nuevas excepciones aplicativas.

Como ya comentamos con anterioridad, la DA 1ª LRSAL aporta una serie de nuevas excepciones para la aplicación del derecho local estatal en el territorio vasco. Según esta Disposición, la LrBRL se aplicará “*sin perjuicio de las particularidades que resulten del EAPV, la Disposición Final 3ª de la Ley 2/2012, y las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales*”. Esto va a suponer que en este ámbito no se va a actuar igual que lo que vimos en el apartado anterior de este estudio, sino que ahora, en vez de partir desde un sistema general, al que se le añaden excepciones específicas para el País Vasco, nos encontramos con el sistema que prevé la DA 1ª LRSAL, que consiste en una cláusula general de “desplazamiento aplicativo”¹⁴¹ de aquellos preceptos de la LRSAL que entren en conflicto con los establecidos en la legislación autonómica vasca o con la legislación que se ocupe de actualizar los derechos históricos de los territorios vascos.

Por lo tanto, el legislador estatal al reconocer, de hecho, en la DA 1ª LRSAL, que las normas que se disponen en ella no van a ser de ninguna manera aplicables toda vez entren en conflicto con normas relativas a las peculiaridades del territorio vasco, lo que está haciendo es reconocer, del mismo modo, una prelación en la aplicación de las leyes relativas a la administración local. Praelación que será encabezada por el EAPV, las leyes provenientes del Parlamento Vasco y las normas de los territorios históricos (como la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos o, más conocida como LTH).

De esta manera, el verdadero conflicto lo encontraremos a la hora de determinar cuáles son las particularidades mencionadas por la DA 1ª LRSAL, pues únicamente van a ser éstas las que provoquen la inoperancia de la Ley 27/2013 en el territorio vasco.

La primera de estas particularidades, y la más evidente atendiendo al EAPV (art. 37), es que el País Vasco posee una singularidad territorial que no poseen otras CCAA, la de los denominados “territorios vascos”. Éstos no son propiamente provincias, sino organizaciones autónomas del territorio vasco. Por tanto, cuando la LRSAL hace alusión a las CCAA, en el caso del País Vasco no se refiere a la CCAA vasca en su conjunto, sino a

¹⁴¹ Así define los efectos de la DA 1ª LRSAL, el Profesor Velasco Caballero, F., en la publicación “*Sobre la aplicación de la LRSAL en el País Vasco: el alcance de las cláusulas de excepción*”, Instituto de Derecho Local, que se puede encontrar en la dirección web del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid: http://www.idluam.org/images/VELASCO_AplicabilidadLRSAL_PVasco.pdf.

cada uno de los territorios históricos que la conforman¹⁴². Un ejemplo de esto sería la referencia que se hace en la DA 1ª.1 LRSAL a las diputaciones forales vascas, las cuales son las competentes para decidir sobre la prestación de servicios en municipios ineficientes (el nuevo art. 26.2 LrBRL). Aquí, se debe entender que la LRSAL no está atribuyendo competencias a las Diputaciones Forales, sino que está incorporando esa competencia concreta dentro del ordenamiento vasco, siendo las instituciones vascas las que deberán determinar si son las Diputaciones Forales u otro órgano el que debe ser competente para cada cuestión.

La siguiente particularidad la encontramos, como no podía ser de otro modo, en el régimen estatutario del Concierto Económico Vasco que preserva y actualiza el art. 41 EAPV, y más específicamente en el poder financiero de las Diputaciones Forales que proviene de éste. Se trata de que las nuevas tutelas económico-financieras que dispone la LRSAL (un ejemplo el informe de sostenibilidad financiera de los EELL del nuevo art. 7.4 LrBRL) son de titularidad de las Diputaciones Forales. Toda vez que ya se explicó la primera “particularidad” es más sencillo entender el porqué de esta atribución a las Diputaciones Forales en lugar de a la Administración General del País Vasco. Ya que el Concierto es una figura que incide sobre los territorios históricos en materia económico-financiera, son las Diputaciones Forales las competentes a este respecto.

La última de las singularidades vascas se refiere a su régimen de competencias. Si en todas las CCAA de España el régimen competencial es, por definición, singular (pues lo establece cada Estatuto de Autonomía), en el caso del País Vasco no va a ser diferente. Así, la DA 1ª.1 LRSAL no incluye sólo singularidades forales del País Vasco, sino que también incluye todas las singularidades estatutarias. Es por esto, por lo que ya explicábamos con anterioridad que, en virtud de esta DA 1ª.1, se permite la inaplicación de la LRSAL en todos aquellos preceptos estatutarios que no dispongan lo mismo que la mencionada Ley. Y no solo los preceptos estatutarios, sino también el resto de normas del ordenamiento jurídico del País Vasco que estén amparadas por el Estatuto de Autonomía.

Esto no debe entenderse en el sentido de que cualquier Ley foral vasca sobre el régimen local va a prevalecer por encima la legislación estatal, sino que, existe una

¹⁴² Únicamente con fines clarificadores, los territorios históricos vascos son los que se definen en el art. 2.2 del EAPV: “El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución”. De tal manera que los territorios históricos coinciden con las provincias de la CCAA del País Vasco, y de hecho, entre sus funciones se encuentran aquellas que son propias de las provincias de otras CCAA., lo que no significa que sean una provincia a todos los efectos.

preferencia en el ordenamiento vasco por las leyes autonómicas que han sido dictadas al amparo de una competencia exclusiva de los territorios históricos vascos, cuando la LRSAL entra en conflicto con ellas. De hecho, en la aplicación cotidiana del ordenamiento jurídico vasco, hay que resaltar que esta cláusula de prevalencia tiene un alcance muy limitado. Para terminar, debe hacerse notar, que la cláusula de prevalencia no deriva completamente de la DA 1ª.1, sino que este “poder” que tiene la DA 1ª.1 le viene dado por el sistema de fuentes y, principalmente, de la posición que ocupa el EAPV en el ordenamiento jurídico vasco como norma institucional básica (art. 1 EAPV), que se encuentra amparado por la CE en su art. 147.1, pero esto ya no forma parte objeto de este estudio, por lo que no profundizaremos más¹⁴³.

Para finalizar, por lo pintoresco en la aplicación de la LRSAL en el territorio vasco, el Gobierno Vasco no se ha visto en la necesidad de dictar una norma reactiva, a diferencia de la mayoría de las CCAA. Lo que sí que se llevó a cabo fue la Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco. Esta Circular, se dedica, casi exclusivamente, a clarificar tanto el contenido de la LRSAL, como la aplicación efectiva en el ordenamiento vasco. Expresamente, la Circular dispone en el preámbulo que, se redacta “*una Circular con objeto de ofrecer a las entidades que integran la Administración Local vasca, unos criterios interpretativos y aplicativos armónicos y homogéneos sobre la incidencia que algunas de las cuestiones planteadas por la nueva regulación puedan tener en su quehacer cotidiano*”.

Esta Circular se centra en dos objetivos, uno el análisis de las cláusulas de la LRSAL donde se definen singularidades competenciales del régimen vasco, y el otro, y quizá más determinante porque se remite a la futura Ley Municipal de Euskadi, que se refiere al

¹⁴³ Al respecto de la cláusula general de prevalencia en favor del ordenamiento local vasco, es muy ilustrativo Velasco Caballero, F, cita *ut supra*: “Pese a la importancia institucional de esta conclusión, hay que notar que actualmente esta cláusula general de prevalencia (a favor del ordenamiento local vasco) tiene, en la actualidad, un alcance muy limitado. Pues téngase en cuenta que el art. 10.4 EAPV, si bien enuncia la competencia del País Vasco sobre régimen local como exclusiva, al mismo tiempo limita expresamente esa exclusividad mediante las bases que dicte el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE. Ello ha permitido hablar de una competencia compartida con el Estado y, por tanto, no propiamente exclusiva. En este sentido, el propio carácter compartido de la competencia autonómica impide tomar en consideración la cláusula de prevalencia de la propia DA 1ª.1 LRSAL. Si se puede considerar esa prevalencia, en cambio, para otros títulos competenciales exclusivos del País Vasco en materias que ahora regula la LRSAL. Piénsese, por ejemplo, en el traslado *ex lege* de las competencias de asistencia social de los municipios a las Administraciones autonómicas (DT 2ª LRSAL). En mi opinión, el carácter exclusivo de la competencia sobre asistencia social del País Vasco (art. 10.12 EAPV), puesta en relación con la propia DA 1ª.1 LRSAL, significa, llanamente, que el traslado competencial imperativo de la DT 2ª LRSAL no rige en el País Vasco (precisamente porque es una “particularidad” del País Vasco, enunciada en su estatuto, que la regulación de los servicios sociales en esa comunidad corresponde, por entero, a la propia comunidad autónoma)”.

régimen jurídico competencial, señalando los criterios, de carácter transitorio, que sirvan de guía hasta que se lleve a cabo la mencionada Ley Municipal.

Esta Ley Municipal se encuentra, a finales de noviembre de 2015, en una fase decisiva, con los Ayuntamientos tratando de llegar a acuerdos para poder llevar a buen puerto esta Ley. El punto más conflictivo, lo cual ha sido constante desde el inicio del trámite del Anteproyecto, es la financiación de las EELL. Esta norma tratará de aportar soluciones para los problemas financieros de las EELL para prestar los servicios y competencias y también definir claramente las competencias que éstas han de prestar.

3. Doctrina y jurisprudencia.

Ya quedó más que comprobado en el apartado anterior, que las CCAA no acogieron de buen grado la LRSAL, y reaccionando a esta Ley, la gran mayoría de ellas acometieron diferentes proyectos legislativos con el objetivo de desarrollar una normativa que desactivara el mecanismo de la Ley 27/2013, consiguiendo vaciar de contenido a la misma, especialmente en dos de sus preceptos. Estos preceptos son el alcance de las competencias propias del nuevo art. 25.2 LrBRL, y la virtualidad y los efectos del nuevo 7.4, que está relacionado con el art. 27 LrBRL.

Pero las CCAA van todavía más allá en sus reivindicaciones, presentando varios recursos de inconstitucionalidad. Es, cuando menos, significativo que el Pleno del TC haya admitido al menos nueve recursos contra la LRSAL. Estos recursos han sido formulados por los Gobiernos de varias CCAA, entre ellas Andalucía, Cataluña y Canarias. Otros, los han tramitado el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, los Parlamentos de las CCAA de Extremadura, Andalucía y Cataluña y el Parlamento Foral de Navarra. Además, también han sido presentados por la representación parlamentaria del Grupo Socialista, de Izquierda Unida, Chunta Aragonesista, Izquierda Plural, UPyD y el Grupo Mixto.

Esta situación nos arroja dos ideas diferentes sobre la Ley 27/2013. Por un lado no ha tenido una buena acogida en las CCAA, y por otro, que adolece de defectos en la redacción que permiten la vía de los recursos de inconstitucionalidad¹⁴⁴. Defectos que pueden ser de forma o de fondo, pero quien deberá determinar si de verdad esta Ley los tiene es el TC, por lo que tendremos que esperar a las correspondientes resoluciones para analizarlas, ya que aún no existe jurisprudencia al respecto por la juventud de la Ley.

¹⁴⁴ El Tribunal Constitucional se encuentra en fase decisoria sobre algunos de los recursos que admitió a trámite. Todos los recursos de inconstitucionalidad se dirigen *contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local*. El recurso de inconstitucionalidad presentado por la CCAA de Andalucía es el nº 1959-2014, el de Asturias el nº 1995-2014, el de Navarra el nº 2001-2014 y el de Canarias el de 2043-2014.

Parece más interesante analizar el conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 27/2013 que planteó un amplio número de municipios, con el Ayuntamiento de Barcelona a la cabeza, por ser el municipio de mayor población de todos. Los recursos de inconstitucionalidad y el conflicto comparten gran parte de su contenido, pero el conflicto es un procedimiento más novedoso y concreto que el recurso. El “conflicto”¹⁴⁵ es una solicitud de un dictamen preceptivo, pero no vinculante, según establecen los artículos 48 LrBRL y el art. 75 ter.3 de la LOTC.

Los municipios que promueven este conflicto, lo hacen impugnando un conjunto de preceptos de la LrBRL y del TRLrHL que han sido, de un modo u otro, introducidos o modificados por la Ley 27/2013.

Principalmente, hay tres argumentos sobre los que versa esta petición:

- La supuesta pérdida de competencias por parte de los municipios tras la entrada en vigor de la reforma impulsada por la LRSAL (arts. 25.2 y 26.2 LrBRL).
- La inclusión de mecanismos de tutela y de controles de oportunidad (que se encuentran en los arts. 7.4, 57.3, 85 y 92 bis LrBRL, entre otros).
- La vulneración del principio democrático (en la Disposición Adicional 16^a).

El Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado, de 22 de mayo, responde a esta petición en la misma línea en la que dictó su Dictamen al Proyecto de Ley 27/2013, y, por lo tanto, siguiendo la doctrina que ya está consolidada en el TC acerca de la garantía institucional de la autonomía local. Concretamente cita la STC 32/1981, de 28 de julio, la cual establece los criterios de cada uno de los preceptos impugnados, llegando a dos conclusiones:

“El Consejo de Estado es del siguiente Dictamen:

I.- Que existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y los demás municipios interesados presenten conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 26.2 y 116 ter y la disposición adicional decimosexta de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

¹⁴⁵ Para plantear un conflicto en defensa de la autonomía local de este calado, y en relación con el ámbito estatal de la norma de la que se pretende un Dictamen, el art. 74 ter.1 de la LOTC exige un procedimiento concreto, con una serie de requisitos, empezando con que los municipios que lo presente deberán suponer al menos un séptimos del total de municipios existentes en España, representando al menos a un sexto de la población total del país. Por lo tanto, hacían falta 1.160 municipios del total de 8.118 municipios que hay en España, y que se represente al menos a 7.854.964 de los 47.129.783 habitantes. Pues bien, este “conflicto” es firmado por 2.393 municipios, que representan a más de 16,5 millones de habitantes del territorio español.

II.- Que no existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y los demás municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 7.4, 25.2, 57.3, 85, 92 bis, 116 bis y D.A. 9ª de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y los artículos 213 y 218 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, con la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”.

De esta manera el Consejo de Estado declara que ni el art. 25.2 supone un “desapoderamiento competencial”, ni el 7.4, 85, ni el resto de los impugnados, implican “controles de oportunidad” contra la garantía de la autonomía que se establece en la CE.

Por lo que se refiere a las competencias, el Consejo de Estado cree que el contenido de las competencias propias, independientemente de que sea más o menos amplio, no es determinante, ya que lo verdaderamente determinante es que éstas las fija el legislador, la figura en sí (que es la que se garantiza en la CE). Lo importante entonces, no es, simplificándolo al extremo, la cantidad sino la calidad, es decir, que las competencias propias sean ejercidas bajo la responsabilidad propia.

Por esto, no parece probable que, en esta última materia referente a las competencias, la norma no supere el examen del TC, y de ser así supondría una enorme sorpresa dado el criterio fundamentado del Consejo de Estado, y la posición doctrinal que se conoce hasta el momento.

En último término, se debe mencionar que la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía redactó, con fecha 31 de marzo de 2014, lo que ellos consideraron un informe necesario a con motivo de la cooperación internacional al desarrollo de las EELL, concluyendo que *“no se considera aplicable el artículo 7.4 de la LRBRL que se solicita para el desenvolvimiento de la cooperación internacional para el desarrollo por parte de las entidades locales; siendo necesaria, por el contrario, la comunicación previa de las actuaciones que se pretendan realizar a los órganos autonómicos y estatales con funciones de coordinación sobre la acción exterior, para así propender el aseguramiento de que sean conformes a los principios, fines, objetivos y áreas prioritizadas en la planificación”.*

Como este Informe seguía la línea interpretativa de las CCAA, la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación encargó un Informe a la Abogacía del Estado con la esperanza de encontrar un texto jurídico que concluyera de diferente manera. Así el 10 de diciembre de 2014, la Abogacía General del Estado, concretamente, la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, publicó un Informe totalmente contrario al encargado por la CCAA andaluza. Un Informe

el de la Abogacía del Estado, que fuera aparte de las discrepancias con el otro Informe, es verdaderamente interesante en cuanto arroja luz a la interpretación del art. 25.2 LrBRL¹⁴⁶.

En suma, el Informe de la Abogacía del Estado llega a algunas conclusiones:

- La eficacia derogatoria de la LRSAL afecta directamente a las competencias que poseen los municipios. La atribución de las competencias a los EEEL en todas las materias que no se incluyan en el art. 25.2 LrBRL deberán realizarse según lo que dispone el art. 27 LrBRL para la delegación. Por tanto, se ejecutan estas competencias como delegadas y no como propias. Propias son únicamente las incluidas en el art. 25.2 LrBRL.
- Las leyes sectoriales estatales y autonómicas únicamente podrán atribuir competencias propias a las EEEL dentro de las materias del art. 25.2, nunca en otras.

Para acabar, el Informe precisa que “*admitir lo contrario (a las interpretaciones realizadas por la Abogacía del Estado) equivaldría a dejar sin efecto alguno la reforma introducida en este extremo por la LRSAL, lo que, obviamente no tendría sentido*”. Pues bien, independientemente del sentido que tenga o no, como ya hemos visto a lo largo de este capítulo, es precisamente ese, dejar sin efecto los preceptos de la LRSAL que las CCAA consideran ilegales, el fin que tienen todas las normas autonómicas que se han desarrollado en respuesta a la Ley 27/2013.

¹⁴⁶ Merino Estrada, V. en la publicación “La reordenación de las competencias locales tras la reforma: El estado de la cuestión”, para el *Observatorio de Servicios Públicos, Innovación y Calidad*, págs. 8 a 11, realiza un análisis amplio de la interpretación que hace la Abogacía del Estado en su Informe del nuevo art. 25.2 de la LrBRL. http://cositalnetwork.es/sites/default/files/ficheros/observatorio_de_servicios_publicos_innovacion_y_calidad-marzo_2015-la_reordenacion_de_las_competencias_locales_tras_la_reforma_0.pdf.

CONCLUSIONES.

Para finalizar este trabajo, se exponen a continuación una serie de conclusiones que sirven, por un lado para resumir el contenido del trabajo, y por otro, para obtener unas sucintas conclusiones del contexto, los objetivos, y los defectos y virtudes de la LRSAL.

Debemos comenzar explicando que esta Ley nace en un contexto de crisis económica que provoca una enorme preocupación por el control financiero y la estabilidad económica de las Administraciones. Esta preocupación nace ya en el ámbito europeo, el cual se marca como objetivo primordial sanear las cuentas públicas de los diferentes países que forman parte de la Unión, y para ello se les insta a promulgar leyes que sean acordes al principio de estabilidad presupuestaria.

Esto se ve reflejado en España desde el inicio de la crisis financiera y económica, a través de la siempre polémica modificación del artículo 135 CE, el cual consagra el mencionado principio dotándole de garantía constitucional. Pero no sólo se tomará esta medida, sino que al amparo de esta modificación, se han ido promulgando diferentes textos normativos, como son la LOEPSF y la LRSAL, la cual es el principal objeto de estudio de este trabajo.

Resultado del nuevo marco legislativo surge el nuevo paradigma normativo relativo a la Administración Local, el cuál incide directamente sobre la situación de los municipios y demás EELL. Estos, no parecen, ni muchísimo menos, los principales causantes de la situación de endeudamiento del Sector Público (como ya se analizó), puesto que los niveles de déficit y de Deuda Pública de las EELL siempre han sido moderados (en comparación con otros niveles del Gobierno como el Estado y las CCAA). Incluso con el azote de la crisis económica, estos valores seguían sin ser elevados, con lo que una difícilmente la LRSAL, en lo que se refiere a las EELL, va a poder dar una solución realmente efectiva para los problemas económicos que sufren las AAPP. Todo ello, dejando a un lado las principales urbes, como Madrid o Barcelona, donde sí que se encuentran importantes niveles de deuda pública.

Donde se encuentran los principales problemas de las EELL es en la insuficiencia financiera que deben soportar, no en otro lugar. Problemas que lejos de radicar en la crisis económica, se centran en el desequilibrio vertical que ostenta, ya que son receptores obligados de transferencias, lo que supone que tengan que hacer frente a obligaciones de gasto que son claramente superiores a las atribuciones de ingresos para hacer frente a estas obligaciones. A este problema, se le debe de añadir la heterogeneidad característica de las EELL, algo de lo que la legislación (ni siquiera la LRSAL acomete este objetivo de una

manera ciertamente efectiva) no se ha preocupado especialmente puesto que ésta ha venido marcada por las urgencias económicas. La mencionada reforma del art. 135 CE, que conduce a las EELL a lograr situaciones de equilibrio presupuestario y la alteración del orden de prelación del pago de la deuda, son medidas tendentes a la resolución de los problemas económicos de las AA.PP, pero se echan en falta medidas igual de directas y concisas sobre la diversidad de situaciones de las EELL que conduzcan a un mapa local más homogéneo (dentro de las peculiaridades de territorio español).

La LRSAL recoge el testigo de la LOESPF y realiza una serie de aportaciones dirigidas a que los diferentes niveles de la Administración Pública solventen las disfuncionalidades que la legislación previa había generado, especialmente en lo que se refiere al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y de racionalización de la Administración. El ejemplo más claro de ello es la modificación de los tipos de competencias, que ahora encontramos las propias, las delegadas y las “competencias distintas” de las anteriores, haciendo desaparecer las competencias impropias que se encontraban al amparo del derogado art. 28 LrBRL.

Este nuevo “replanteamiento” de la ordenación competencial supone que debe haber un reajuste del reparto de responsabilidades entre las CCAA y las EELL en un contexto de carencia de recursos financiero. De ahí que este sea un punto tremendamente conflictivo, puesto que la mayoría de las EELL y CCAA no están dispuestas a asumir nuevas competencias para las que no tienen financiación, ni tampoco a perder competencias que sí que desean prestar a pesar de los problemas financieros. Por esto, considero que la LRSAL acerca el peligro de que se produzcan nuevas situaciones de vacío competencial y, por tanto, en la prestación de los servicios a los ciudadanos, por no hablar de los problemas de financiación que la delegación de competencias puede generar.

Donde sí que se encuentran medidas sobre la reestructuración del “mapa local” es en lo relativo a las EELL con un tamaño menor. Es ahí donde se encuentran las principales medidas en este sentido, y que, principalmente, versan sobre el fomento de la fusión de municipios y el reforzamiento del papel de las Diputaciones, lo cual no deja de ser, cuando menos, irónico, ya que en un contexto económico en el que la solución más sencilla y eficiente para ahorrar recursos económicos parecía la supresión de éstas, el Gobierno sorprendió con una medida radicalmente opuesta, fomentando el papel de las Diputaciones y avocando a la desaparición a los municipios más pequeños. Esta medida se justifica por la excesiva atomización del mapa local, lo cual se identificó como uno de los principales problemas del sistema del gasto local.

Una conclusión que, a mi juicio, no termina de ajustarse a la realidad ya que los municipios que mayores problemas de financiación presentan son los de mayor tamaño, las grandes urbes españolas.

Como no podía ser de otro modo, incluso la reforma del mapa local y de las competencias que ostentan los diferentes EELL tiene su raíz en los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria. Esto se ve claramente en que el “elemento estratégico” para la reordenación de las competencias es el famoso “coste efectivo” de los servicios que prestan los Ayuntamientos. Es verdad que también se sigue el principio “Una competencia, una Administración”, pero para determinar qué Administración deberá ser titular de es “una competencia” se sigue el coste efectivo del servicio, de tal modo que la Administración más eficiente será la que preste tal servicio (evidentemente respetando lo dispuesto en los arts. 7.4, 25, 26 y 27 LrBRL sobre la titularidad de las competencias). Pero este sistema de la determinación del coste efectivo, también deja algunas lagunas, ya que, a pesar de que parece un sistema óptimo para un correcto funcionamiento y financiación, los problemas del cálculo del mismo, especialmente porque su metodología se deja a un posterior reglamento que desarrolle la cuestión en sí, provoca enormes reticencias e incertidumbre acerca de las posibilidades de distorsión de los medios de financiación.

Dicho todo esto, el principal problema con el que se encuentra la LRSAL es con la oposición de las CCAA para su aplicación. Esto es debido a que la Ley 27/2013 realiza una serie de proposiciones, que rayan en la ambigüedad, al amparo del art. 149.1.18ª CE. Es bajo este precepto donde el Estado encuentra su título competencial para actuar sobre las bases de la administración local (algo que ha sido refrendado por las sentencias del TC), pero esta actuación debe ceñirse siempre a la legalidad y al famoso “carácter bifronte” de la Administración Local, por el cual las CCAA también tienen competencias (garantizadas constitucionalmente) sobre la Administración Local de su territorio.

Es aquí precisamente donde encontramos el gran problema de la Ley, y el cual nos lleva a pensar que la continuidad de la LRSAL está en peligro. El legislador redacta un Ley que se acerca a un modelo único para todo el territorio a través de la asunción de competencias ejecutivas por parte de la administración central, competencias que son propias de las CCAA y que el Estado central se apropia entendiendo que son derivadas de la legislación de estabilidad presupuestaria.

Esta situación ha generado la respuesta de muchas CCAA, bien en forma de redacción de normativas de aplicación en sus propios territorios que dificulten la aplicación de la LRSAL (véase el caso de Castilla y León, Andalucía, Galicia, entre otros...), o bien sea presentando recursos de inconstitucionalidad. Las principales tachas de inconstitucionalidad que alegan las CCAA se refieren a los artículos:

- Art. 81 CE y art. 137 CE¹⁴⁷: Se plantea la inconstitucionalidad sobre estos artículos porque según las CCAA, la LRSAL entra efectivamente a legislar sobre los Estatutos de Autonomía, obligando a muchos de estos a adaptarse a la nueva Ley cuando tengan en ellos definidas algunas competencias, de modo que se limita la autonomía y la autogestión de las CCAA.
- Art. 142 CE¹⁴⁸: se predica este precepto en el mismo sentido que los anteriores, debido a la pérdida de autonomía, ya que los municipios, cuando no les sea posible gestionar un servicio por no disponer de recursos suficientes o por ser menos eficiente que otra administración, deberá “devolver” la competencia en cuestión, en lugar de poder optar a obtener una partida económica que le permita seguir con la prestación del servicio.

Además de todo esto, también se están generando importantes problemas de intereses, tanto a nivel sectorial como a nivel comunitario, debida a la redacción ambigua en algunos apartados de la Ley, lo que da lugar a diferentes criterios interpretativos, que pueden desembocar en la merma de servicios públicos, especialmente en las materias de servicios sociales, salud y educación, que son los asuntos más vulnerables.

Hay que resaltar, toda vez explicado lo anterior, algunos aspectos concretos, empezando porque parece evidente que en España ha existido siempre un complejísimo

¹⁴⁷ Art. 81 CE: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”. Art. 137 CE: “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.”.

¹⁴⁸ Art. 142 CE: “Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.”

sistema político, territorial y competencial, posiblemente por las peculiares características históricas del país. Este “entramado” adolece de una racionalización y este parece ser uno de los propósitos principales de la Ley 27/2013, no obstante, la Ley no acomete este objetivo con rotundidad ni con la profundidad suficiente para solventar de una vez por todas un problema clásico de la Administración local española.

La LRSAL sí que acierta en el análisis de la situación (excesivo gasto público y atomización de la planta local), pero para conseguir eliminar los déficits públicos y el exceso de “agentes” de la planta local, no parece lo más acertado atacar la autonomía de los municipios. Ni siquiera con la “excusa” de la exigencia del cumplimiento de las normativas europeas en cuanto a los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria. Este ataque se lleva a cabo a través de un fortalecimiento del papel de las Diputaciones, irónicamente, cuando más discutidas estaban precisamente por los problemas económicos que atraviesa España, una medida muy polémica. A mi entender, la LRSAL ha desperdiciado una gran oportunidad de establecer un sistema de planta local más sencillo y eficiente, que redujera el gasto de una manera efectiva, costes efectivos a parte.

Esta reorganización del mapa local no sólo se basa en el fortalecimiento de las Diputaciones, sino que, de la mano de esta medida, encontramos que hay una sistema de favorecimiento de fusiones de municipios, de supresión de estos y de impulso de las mancomunidades. Este sistema, parece algo incongruente con el fortalecimiento de las Diputaciones, ya que el resultado parece mucho más enrevesado que lo previsto antes de la reforma impulsada por la LRSAL. A mi entender, podría haberse favorecido el papel de las mancomunidades y continuar con los incentivos para las fusiones de los municipios de menor población, y distribuir las competencias atribuidas a las Diputaciones entre las mancomunidades y las CCAA, de tal forma que se podría eliminar un “nivel” de la Administración, lo que conllevaría un ahorro económico más efectivo a la vez que se simplifica el mapa local.

También acierta la LRSAL en cuanto a las competencias, aunque con reservas. Si bien la LRSAL da un paso más dirigido hacia la perfecta clarificación de las competencias de las AA.PP, parece que se queda, otra vez, a medio camino. Se elimina el art. 28 que se refería a la prestación de los servicios “voluntarios” o competencias “impropias” de los Ayuntamientos, se definen de mejor manera las competencias propias y las competencias delegables, y se prevé un sistema (en el apartado segundo del art. 116 bis LrBRL) por el cual los planes económico-financieros que se deben aprobar en las EELL tienen la facultad de suprimir las competencias distintas de las propias y de las delegadas que se presten en el

municipio, pero lo cayendo en un clásico error, el de reconocer de hecho (y de derecho, en art. 7.4 LrBRL) que los municipios podrán prestar servicios derivados de competencias “distintas” de las propias y de las delegadas, por lo que se deja de nuevo entreabierto la puerta a las competencias “impropias”. A este extremo hay que matizar dos asuntos: el primero es que se exige que para prestar este servicio, antes se garantice la prestación de las competencias propias y delegadas y, además, que la prestación de estas competencias distintas no pondrá en peligro la sostenibilidad financiera de la Hacienda Municipal y que no existe otra Administración que ya preste de forma efectiva ese servicio, lo cual supone un importante paso adelante para delimitar la prestación de estos servicios. El segundo, es que hay que decir en descargo del legislador que en un mundo utópico, podríamos delimitar perfectamente todas y cada una de las competencias que han de prestarse y por qué Administración, pero el paradigma de la Administración local española es altamente enrevesado por las características tan peculiares de todo el territorio y los diferentes ordenamientos con los que cuenta España. Por todo esto, a pesar de que se quede efectivamente corto, hay que elogiar el paso adelante en la clarificación de las competencias.

Por último, no deja de sorprenderme que la propia Ley prevea su aplicación diferenciada en las distintas CCAA con las que cuenta España. Esto supone que las diferentes leyes autonómicas sectoriales serán las verdaderas encargadas del desarrollo de la propia Ley 27/2013, lo que no parece muy propicio para una ley del calado de la LRSAL. Las mayores diferencias de aplicación las van a sufrir, por tanto, los municipios de menor entidad (estamos hablando especialmente de aquellos menores de 20.000 habitantes) que deberán soportar agravios comparativos en la gestión de los servicios públicos locales con otras EELL de otras CCAA.

Expuesto todo lo anterior y a fin de acabar este apartado de conclusiones y poner el punto y final a este Trabajo, me gustaría destacar unas últimas valoraciones acerca del sistema dispuesto en la LRSAL.:

Sea como fuere, la LRSAL es, sin ningún ápice de duda, un texto enormemente complejo en su trazado, lo que desemboca en una complicadísima articulación efectiva, citando al profesor Jiménez Asensio, la LRSAL *“configura un modelo de racionalización y sostenibilidad que descansa, para su éxito institucional, sobre la convergencia o el alineamiento de cinco actores institucionales [...] municipios, Diputaciones Provinciales y entes equivalentes, CCAA, MHAP, e Interventores Locales.”*

Pues bien, un sistema que requiere de la convergencia de tan dispares agentes, que engloban tan dispares personalidades y tan dispares inquietudes y prioridades, va a ser

complicado que funcione de una manera efectiva. Y esto ya se puede comprobar a día de hoy, donde los municipios, que son los principales destinatarios de la LRSAL, deben acatar las directrices que se imponen en virtud de esta Ley por parte de “niveles superiores” de la Administración Pública, lo cual no significa que lo hagan siempre que debieran, y cuando lo hacen, suele ser tras varios intentos de esquivar la aplicación de las mismas.

Incluso las Diputaciones (y sus equivalentes), a las que se reserva un nuevo y fortalecido papel en esta normativa, se ven obligadas a afrontar con un fuerte compromiso su nuevo rol para que este sistema funcione verdaderamente. Estas deben realizar el ejercicio de sus nuevas competencias (como el análisis del coste efectivo o la coordinación de los servicios mínimos obligatorios en municipios menores de 20.000 habitantes) desde la óptica de la proactividad, pues de otro modo el sistema no funcionara según lo previsto.

De las CCAA, que son las principales protagonistas de la LRSAL, visto lo visto hasta la fecha, no se puede decir que sean las impulsoras de las medidas previstas que la LRSAL prevé para ellas. De hecho ya han mostrado importantes objeciones a la aplicación de esta Ley, objeciones que se han traducido en diversos recursos de inconstitucionalidad sobre la Ley 27/2013 y en la promulgación de normativas legales de carácter autonómico como respuesta a la citada Ley. Más allá de esto las CCAA han rehusado de ejercer nuevas competencias en materias de servicios sociales, salud y educación, excusándose en la precaria situación de sus arcas, lo cual está creando algunos vacíos en la prestación de servicios, especialmente en lo que se refiere a la prestación de servicios sociales.

En una posición totalmente antagónica nos encontramos, como no podía ser de otra manera, al MHAP el cual pretende la aplicación más fiel de la Ley 27/2013, especialmente en lo que se refiere a la sostenibilidad financiera de las EELL. Del mismo modo que a las Diputaciones, el sistema previsto en la LRSAL prevé un papel crucial y, sobretodo, muy activo, del MHAP, puesto que de otro modo la Intervención Local podría desviarse de sus objetivos. Recordemos que el MHAP tiene atribuidas funciones tan importantes como la definición de los criterios del cálculo efectivo (algo que ya realizó en la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre), por lo que la relajación en el ejercicio de sus competencias haría tambalearse a todo el sistema.

Por todo esto, nos encontramos frente a una nueva etapa de la ordenación de la planta local en España. Una etapa que continúa en la línea anterior, puesto que no se cambia radicalmente el sistema, sino que se reforma en algunos de sus puntos claves para conseguir una mejor adaptación a la nueva realidad social y económica. Sólo con el paso del tiempo vamos a poder descubrir hacia donde ha evolucionado esta Ley y analizar la efectiva

aplicación de la misma. Por lo que respecta al momento en el que nos encontramos, la eficiencia económica y la sostenibilidad financiera son los protagonistas, y, por tanto, los nuevos pilares sobre los que se fundamenta este nuevo modelo, tan marcado por la crisis económica. Tanto es así que el autogobierno y la autonomía local, la calidad democrática en la Administración y la prestación de servicios a la ciudadanía, parecen haberse quedado en un segundo plano. Las consecuencias que ello pueda acarrear sólo las sabremos con el paso del tiempo.

BIBLIOGRAFÍA.

ALONSO GIL, Guillermo: Configuración del Régimen Jurídico Básico de las Haciendas Locales. UCIIM. Hacienda Autónoma y Local. En internet: <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/hacienda-autonomica-y-local/resumenes-de-contenidos/resumen-contenidos-rc/rc-f-003-leccion-3.pdf>

ARAGÓN: Circular 1/2014 de la Dirección General de Administración local del gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local que modifica la ley 7/1985 reguladora de bases de régimen local.

BARRERO RODRÍGUEZ, M^a Concepción: “Las fórmulas posibles para el gobierno de los espacios metropolitanos”. En internet: <http://old.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/concepcion-barrero.pdf>.

BASSOLS COMA, Martín: “La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: panorama general” Cuadernos de Derecho Local (QDL) ISSN: 1696-0955, núm. 34, febrero de 2014, pp. 21-48 Fundación Democracia y Gobierno Local

BERMEJO VERA, José: Manual de Derecho Administrativo. Parte especial. ISBN: 978-84-470-4268-5 Editorial: Civitas.

BOIX PALOP, Andrés: “Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: limitación de la autonomía local, recentralización y redefinición de los mercados de provisión de servicios locales”. Diario del derecho municipal. 10 de enero de 2014.

BURZACO SAMPER, María: “Régimen Local. Esquemas”. Editorial Dykinson. ISBN: 978-84-9031-976-5.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “Autonomía Local y Principio de Subsidiariedad” para la Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 70-72. Año 2004.

CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio: «Organización Territorial de la Comunidad Autónoma», en la obra colectiva Derecho Público de Castilla y León. Director: Ignacio Sáez Hidalgo. Lex Nova, 2007. ISBN 978-84-8406-774-0.

CARBONELL PORRAS, Eloísa: “La planta del Gobierno Local”. Asociación Española de D^o Administrativo. Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis: “Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal” ISBN: 978-84-8355-456-2. 2008. Editorial Aranzadi, S.A.

CASTILLA Y LEÓN:

- Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. BOCL núm. 189 de 01 de Octubre de 2013 y BOE núm. 260 de 30 de Octubre de 2013.
- CIRCULAR de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la

- Administración Local. En Internet:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2014/04/02/pdf/BOCYL-D-02042014-4.pdf>
- DECRETO-LEY 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En Internet:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2014/03/31/pdf/BOCYL-D-31032014-1.pdf>
 - LEY 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de Castilla y León. En internet:
<https://www.boe.es/boe/dias/2009/07/07/pdfs/BOE-A-2009-11189.pdf>

CASTILLO BLANCO, Federico A.: “Una lectura de urgencia de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. Diario del derecho municipal. 17 de enero de 2014.

COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA: Carta europea de autonomía local. [Consulta: 1 de diciembre de 2015].

DE ENTERRÍA GARCÍA, E: Curso de Derecho Administrativo II. Civitas. 2014.

DE JUAN CASERO, Luis Jesús: “Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las diputaciones tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL)”. Diario del derecho municipal. 14 de marzo de 2014.

DÍAZ LEMA, José Manuel. «Sostenibilidad Financiera y Administración Local. Un estudio comparado». Ed. Tirant. Monografías 957. Valencia 2014. ISBN: 978-84-9086-103-5.

ESPAÑA.

- Constitución Española. BOE, 29 de diciembre de 1978, Núm.311.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. BOE, 30 Diciembre de 2013, Núm. 312.
- Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Texto consolidado. BOE, última modificación 30 Diciembre 2013, Núm. 80.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. BOE, texto consolidado de 21 diciembre de 2013.
- Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de Noviembre.
- Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. BOE, Núm. 305.
- **Dictamen del Consejo de Estado** sobre el Anteproyecto de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. BOE, Núm. Expediente 567/2012.
- **Dictamen del Consejo de Estado** sobre el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local en relación con la Reforma Local Ley 27/2013. 2014.
- **MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.** Nota explicativa sobre LA Reforma Local de la ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

- **MINISTERIO DE HACIENDA Y DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:** Libro Blanco para la reforma del gobierno local. Madrid.
- Recurso de inconstitucionalidad nº 1959-2014, contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. BOE, núm. 132, de 31 de mayo de 2014. (Andalucía)
- Recurso de inconstitucionalidad n.º 1995-2014, contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. BOE, núm. 132, de 31 de mayo de 2014. (Asturias)
- Recurso de inconstitucionalidad n.º 2001-2014, contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. BOE, núm. 132, de 31 de mayo de 2014. (Navarra)
- Recurso de inconstitucionalidad nº 2043-2014, contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. BOE, núm. 132, de 31 de mayo de 2014.
- Informe CORA. En internet: http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/reformaAdmon/CORA.html#VjFo27cvfDc
- **Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 4/1981 de 2 febrero.**
- **Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 32/1981 de 28 julio.**
- **Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 170/1989 de 19 octubre.**
- **Informe trimestral de seguimiento de las medidas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.** Oficina Para la Ejecución de la Reforma de la Administración. Marzo 2015.
- **Informe trimestral de seguimiento de las medidas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.** Oficina Para la Ejecución de la Reforma de la Administración. Junio 2015.
- **Informe trimestral de seguimiento de las medidas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.** Oficina Para la Ejecución de la Reforma de la Administración. Marzo 2015.
- **Informe trimestral de seguimiento de las medidas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.** Oficina Para la Ejecución de la Reforma de la Administración. Junio 2015.

FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA. Serveis Jurídics. “Comparativa de la LrBRL y LRSAL”. En internet: http://www.iniciativa.cat/sites/default/files/Taula_comparativa_LRBRL_LRSAL_1_.pdf.

FEMP:

- Informe sobre las Competencias de las EE.LL en materia de Cooperación al desarrollo tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). En internet: <http://www.femp.es/files/3580-865-fichero/Informe%20competencias%20en%20materia%20de%20cooperaci%C3%B3n%20al%20desarrollo.pdf>.
- Informe sobre las Relaciones Interadministrativas tras la aprobación de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Informe sobre los Requisitos para el ejercicio de competencias distintas de las propias y delegadas tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización

y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). En internet: <http://www.femp.es/files/3580-778-fichero/competencias%20impropias.pdf>.

- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial sobre la “Creación, Supresión y Fusión de Municipios tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”
www.femp.es/files/3580-812-fichero/CREACION,%20SUPRESION%20Y%20FUSION%20DE%20MUNICIPIOS%20TRAS%20LA%20ENTRADA%20EN%20VIGOR%20DE%20LA%20LRSAL.pdf.

FERNÁNDEZ FARRESE, Germán: “El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía”. En internet: http://www.lexnova.es/Pub_In/indices_in/rja_articulo_doctrinal.pdf.

FERNÁNDEZ GUERRERO, Fernando: Guía práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Febrero 2014. Fundación Democracia y Gobierno Local 2014- 106 p. ISBN: 978-84-939146-7-7. En internet: http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/grupos_trabajo/impl_lrsal/00_Guia_practica_LRSAL.pdf.

FLORES DOMÍNGUEZ, Luis Enrique “Una primera lectura del anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. La reforma de nuestro régimen local”. Diario del derecho municipal 14/09/2014.

FORCADELL I ESTELLES, Xavier: “Centralización vs Descentralización”. Revista Democracia y gobierno Local, número 23. 2013.

FUENTES MAÑAS, José Blas: “La Posición Institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. Iustel, a fecha 13 de enero de 2014.

GALICIA. Anteproyecto de Ley de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

GARCÍA ROJAS, José Adrián: “La Administración Local en el Constitucionalismo Histórico Español”. Anales de la Facultad de Derecho, ISSN 0075-773X, N° 19, 2002, págs. 23-40. En internet: <http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20ANALES/19-2002/02%20%28Jos%C3%A9%20Adri%C3%A1n%20Garc%C3%ADa%20Rojas%29.pdf>

GIL FRANCO, Agustín J: “Aproximación al sistema competencial municipal básico diseñado por la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. Competencias propias versus competencias delegadas”. Editorial La ley. Grupo Wolters Kluwer, 18 de marzo de 2014.

HEREDERO ORTÍZ DE LA TABLA, Luis: “Cuestiones Iniciales en torno al Modelo de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre” Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 34, septiembre de 2014, ISSN: 2254-3805.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: Padrón. Población por municipios. [Consultado: 25 de noviembre de 2015].

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael:

- “La reforma local: El primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” Anuario Aragonés del Gobierno Local, número 5, p. 281-328. 2013.
- “Reforma o deconstrucción del gobierno local en España” Diario de Derecho Municipal, 28 de junio. 2013.
[http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1114628&titulo=Reforma%20o%20deconstrucci%F3n%20del%20gobierno%20local%20en%20Espa%F1a&texto= Ministerio de Administraciones Públicas. \(2005\).](http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1114628&titulo=Reforma%20o%20deconstrucci%F3n%20del%20gobierno%20local%20en%20Espa%F1a&texto= Ministerio de Administraciones Públicas. (2005).)
- “La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. Diario del derecho municipal 13 de enero de 2014.
- “Competencias municipales distintas de las propias: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”. Diario del derecho municipal. 17 de marzo de 2014.
- “Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. 100 Cuestiones sobre su aplicación”. Estudi Consultoría Sector Públic. En internet: http://www.apeudecarrer.cat/sites/default/files/Vadem_cum_sobre_la_reforma_local.pdf.

LAGO NÚÑEZ, Guillermo: “La tercera reforma del Régimen Local en España”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Editorial LA LEY. Grupo Wolters Kluwer, 18 de marzo de 2014.

LÓPEZ GARCÍA, Casemiro: “las reformas del Régimen Local: desde la ley 7/1985 hasta el nuevo Proyecto de Ley de Bases de 2006”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (nº5, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 marzo de 2008, Ref. 876/2008, tomo 1, Editorial LA LEY).

MARTÍN REBOLLO, Luis: “Leyes Administrativas” 19ª edición, 2013. ISBN: 978-84-9098-071-2 Editorial Aranzadi.

MERINO ESTRADA, Valentín: “La Reordenación de las Competencias Locales tras la Reforma: El Estado de la Cuestión”. Observatorio de servicios públicos, Innovación y Calidad. Cosital.

ORTEGA JIMÉNEZ, Mª Pilar: La normativa autonómica para garantizar la prestación de ciertos servicios por parte de las entidades locales en Castilla y León. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 9, Sección Actualidad, Quincena del 15 al 29 Mayo. 2014, Ref. 988/2014, pág. 988, tomo 1, Editorial LA LEY.

PAÍS VASCO.

- Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

PAREJO ALONSO, Luciano:

- “La potestad normativa local”. En internet: http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Publicaciones_Periodicas/REALA/238/REALA_238_0275.PDF

- “La autonomía local” Revista de estudios de la administración local y autonómica (1986). Número 229.
- “Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias” Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Número 309. En internet: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=9626&path%5B%5D=9651>.

REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO DE CASTILLA-LA MANCHA: Gabilex N° Extraordinario Jornadas de Letrados de las CCAA 15, 16 y 17 de abril de 2015. En internet: https://investigacion.uclm.es/documentos/fi_1433354857-nuevas%20directivas%20gabilex.pdf.

RIVERO ORTEGA, Ricardo: “Siete claves del nuevo modelo territorial”, El Día de Valladolid, 23 de septiembre de 2013. En internet: <http://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1501630>.

RIVERO YSERN, José Luis: Manual de Derecho Local. ISBN: 9788447021918

RODRÍGUEZ BEREIJO. Á.: “La reforma constitucional del art. 135 de la CE y la crisis financiera del Estado”. Crónica Presupuestaria N° 1. Instituto de Estudios Fiscales, www.ief.es. 2013.

SALVADOR CRESPO, Mayte: “La autonomía provincial en el sistema constitucional español” Fundación Democracia y Gobierno Local-INAP, 2007, Ed. Tirant,

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: Principios de derecho administrativo general. Madrid: Iustel.

SOSA WAGNER, Francisco:

- “La autonomía local” Revista de estudios de la administración local y autonómica (1988). Número 239.
- “Manual de Derecho Local” ISBN: 9788497674713

SUÁREZ PANDIELLO, Javier (Coordinador): “La Financiación Local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro”. ISBN: 978-84-87432-95-8. En internet: <http://www.femp.es/files/566-578-archivo/HACIENDAS%20LOCALES%20RADIOGRAFIA.pdf>.

TOSCANO GIL, Francisco: “La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica”. En internet: http://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo11.pdf.

TRANCHEZ MARTÍN, José Manuel: “Los gastos no obligatorios en los Municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía”. Documento de Trabajo núm. 25/2011, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2011. En internet: www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3632019.pdf.

TUÑÓN NAVARRO, Jorge: “España: de la Reforma de la Administración a la mejora continua”. Informe sobre la OCDE sobre gobernanza pública en España. En internet: http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_101/pdfs/57.pdf.

VELASCO CABALLERO, Francisco:

- “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas” Revista Catalana de Dret Públic núm. 48. Págs. 1 a 23. 22 de mayo de 2014.

- “Sobre la Aplicación de la LRSAL en el País Vasco: El Alcance de las Cláusulas de Excepción.”. Instituto de Derecho Local. En internet: http://www.idluam.org/images/VELASCO_AplicabilidadLRSAL_PVasco.pdf.

VILLAR ROJAS, Francisco José: “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. Revista El Cronista nº 46 (Iustel - 2014).

ZAFRA VÍCTOR, Manuel:

- “Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.” La Administración al Día. En internet: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475>.
- “El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local”. Junto con **NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar**, 25 de mayo de 2014.

ANEXOS.

ANEXO I. Tabla comparativa LrBRL y LRSAL.

<i>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</i>	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
<p>Uno. El apartado 1 del artículo 2 queda redactado del siguiente modo:</p>	<p>1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.</p>	<p>1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.</p>
<p>Dos. El apartado 2 del artículo 3 queda redactado del siguiente modo:</p>	<p>2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales:</p> <p>a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.</p> <p>b) Las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.</p> <p>c) Las Areas Metropolitanas.</p> <p>d) Las Mancomunidades de Municipios</p>	<p>2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales:</p> <p>a. Las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.</p> <p>b. Las Areas Metropolitanas.</p> <p>c. Las Mancomunidades de Municipios.</p>
<p>Tres. El artículo 7 queda redactado del siguiente modo:</p>	<p>1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.</p> <p>Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley.</p> <p>2. Las competencias <u>propias</u> se ejercen en régimen de</p>	<p>1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.</p> <p>2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.</p> <p>3. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
	<p>autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.</p> <p>3. Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de auto organización de los servicios de la Entidad Local.</p>	<p>competencias.</p> <p>Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.</p> <p>4. Las Entidades Locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.</p> <p>En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.</p>
<p>Cuatro. Se modifica el apartado 3 y se añade un nuevo apartado 4 al artículo 10 con la siguiente redacción:</p>	<p>1. La Administración local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.</p> <p>2. Procederá la coordinación de las competencias de las Entidades Locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.</p> <p>3. Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades Locales.</p>	<p>3. En especial, la coordinación de las Entidades Locales tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.</p> <p>4. Las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las Entidades Locales</p>
<p>Cinco. Se modifica el artículo</p>	<p>Artículo 13.</p> <p>1. La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las</p>	<p>Artículo 13.</p> <p>1. La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos</p>

<p><i>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</i></p>	<p>Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.</p>	<p>Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.</p>
<p>13 que queda redactado como sigue:</p>	<p>comunidades autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas, si existiere. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.</p> <p>2. La creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.</p> <p>3. Sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales</p>	<p>municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.</p> <p>2. La creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados. 3. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.</p> <p>4. Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión. Al municipio resultante de esta fusión le será de aplicación lo siguiente:</p> <p>a) El coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo se incrementará en 0,10.</p> <p>b) El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.</p> <p>c) Su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.</p> <p>d) De la aplicación de las reglas contenidas en las letras anteriores no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del citado texto refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales.</p> <p>e) Se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de</p>

<p><i>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</i></p>	<p>Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.</p>	<p>Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.</p>
		<p>Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006.</p> <p>f) Queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 que le corresponda por razón de su aumento poblacional.</p> <p>g) Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de presupuestos generales del Estado.</p> <p>La fusión conllevará:</p> <p>a) La integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios, incluyendo los medios personales, materiales y económicos, del municipio fusionado. A estos efectos, el Pleno de cada Corporación aprobará las medidas de redimensionamiento para la adecuación de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de su nueva situación. De la ejecución de las citadas medidas no podrá derivarse incremento alguno de la masa salarial en los municipios afectados.</p> <p>b) El órgano del gobierno del nuevo municipio resultante estará constituido transitoriamente por la suma de los concejales de los municipios fusionados en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.</p> <p>c) Si se acordara en el Convenio de fusión, cada uno de los municipios fusionados, o alguno de ellos podrá funcionar como forma de organización desconcentrada de conformidad con lo previsto en el artículo 24 bis.</p> <p>d) El nuevo municipio se subrogará en todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios, sin perjuicio de lo previsto en la letra e).</p> <p>e) Si uno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit se podrán integrar, por acuerdo de los municipios fusionados, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio, que designará un liquidador al que le corresponderá la liquidación de este fondo. Esta liquidación deberá llevarse a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión, sin perjuicio de Los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores. La aprobación de las normas a las que tendrá que ajustarse la contabilidad del fondo corresponderá al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado.</p>

<p><i>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</i></p>	<p>Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.</p>	<p>Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.</p>
		<p>f) El nuevo municipio aprobará un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente a la adopción del convenio de fusión. 5. Las Diputaciones provinciales o Entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión. 6. El convenio de fusión deberá ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados. La adopción de los acuerdos previstos en el artículo 47.2, siempre que traigan causa de una fusión, será por mayoría simple de los miembros de la corporación.</p>
<p>Seis. La letra f) del apartado 2 del artículo 16 queda redactado como sigue:</p>	<p>f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros: -Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados. - Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo.</p>	<p>f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros: - Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas, o en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados. - Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo, salvo que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, disfruten de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado.</p>
<p>Siete. Se incluye un nuevo artículo 24 bis con la siguiente redacción:</p>		<p>Artículo 24 bis. 1. Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes. 2. La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso. 3. Sólo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
		administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
Ocho. El artículo 25 queda redactado como sigue:	<p>1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.</p> <p>2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:</p> <p>a) Seguridad en lugares públicos.</p> <p>b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.</p> <p>c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.</p> <p>d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.</p> <p>e) Patrimonio histórico-artístico.</p> <p>f) Protección del medio ambiente.</p> <p>g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.</p> <p>h) Protección de la salubridad pública.</p> <p>i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.</p> <p>j) Cementerios y servicios funerarios.</p> <p>k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.</p> <p>l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.</p> <p>ll) Transporte público de viajeros.</p> <p>m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.</p> <p>n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus</p>	<p>1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.</p> <p>2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:</p> <p>a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.</p> <p>b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.</p> <p>c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.</p> <p>d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.</p> <p>e) Evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.</p> <p>f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.</p> <p>g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.</p> <p>h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.</p> <p>i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.</p> <p>j) Protección de la salubridad pública.</p> <p>k) Cementerios y actividades funerarias.</p> <p>l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.</p> <p>m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.</p> <p>n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.</p> <p>ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.</p> <p>3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley, debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales, conforme a</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
	<p>órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.</p> <p>3. Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2.</p>	<p>los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.</p> <p>4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales, sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.</p> <p>Los proyectos de leyes estatales deberán acompañarse de un informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acredite el cumplimiento de los criterios antes señalados.</p> <p>5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.</p>
<p>Nueve. El artículo 26 queda redactado como sigue:</p>	<p>1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:</p> <p>a) En todos los Municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.</p> <p>b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.</p> <p>c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.</p> <p>d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.</p> <p>2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento.</p> <p>3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada</p>	<p>1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:</p> <p>a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.</p> <p>b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.</p> <p>c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.</p> <p>d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.</p> <p>2. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o Entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:</p> <p>a) Recogida y tratamiento de residuos.</p> <p>b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.</p> <p>c) Limpieza viaria.</p> <p>d) Acceso a los núcleos de población.</p> <p>e) Pavimentación de vías urbanas.</p> <p>f) Alumbrado público</p> <p>Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
	<p>prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley.</p> <p>4. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Asimismo, en las condiciones indicadas, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente.</p>	<p>de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.</p> <p>Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o Entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.</p> <p>Cuando la Diputación o Entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o Entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.</p> <p>3. La asistencia de las Diputaciones o Entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.</p>
<p>Diez. El artículo queda redactado como sigue:</p>	<p>1. La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades Locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera.</p> <p>2. En todo caso, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos ante los órganos competentes de</p>	<p>1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias. La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.</p> <p>La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.</p> <p>La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.</p> <p>2. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos. La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o Entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado.</p> <p>3. Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
	<p>la Administración delegante.</p> <p>3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el municipio interesado, y, en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.</p> <p>4. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la Entidad local delegante.</p>	<p>Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:</p> <p>a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.</p> <p>b) Protección del medio natural.</p> <p>c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.</p> <p>d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.</p> <p>e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.</p> <p>f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.</p> <p>g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28ª de la Constitución Española.</p> <p>h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.</p> <p>i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.</p> <p>j) Promoción y gestión turística.</p> <p>k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.</p> <p>l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.</p> <p>m) Inscripción de asociaciones, empresas o Entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.</p> <p>n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.</p> <p>o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.</p> <p>4. La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.</p> <p>5. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
		<p>6. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla.</p> <p>7. La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación. Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad local.</p> <p>8. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas.</p>
Once. Se suprime el contenido del artículo 28.	Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.	Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.
Doce. Se introduce un nuevo artículo 32 bis con la siguiente redacción:		Artículo 32 bis. Personal Directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares. El nombramiento del personal directivo que, en su caso, hubiera en las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares deberá efectuarse de acuerdo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el correspondiente Reglamento Orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario.
Trece. Se modifica el artículo 36, que queda redactado de la siguiente forma:	<p>1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:</p> <p>a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a del número 2 del artículo 31.</p> <p>b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.</p>	<p>1. Son competencias propias de la Diputación las que le atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:</p> <p>a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.</p> <p>b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.</p> <p>c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
	<p>c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.</p> <p>d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.</p> <p>e) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia</p> <p>2. A los efectos de lo dispuesto en los párrafos a y b del número anterior, la Diputación:</p> <p>a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la comunidad autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley. El Estado y la comunidad autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo.</p> <p>b) Asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. Con esta finalidad, las Diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.</p>	<p>de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.</p> <p>d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.</p> <p>e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.</p> <p>f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.</p> <p>g) La prestación de los servicios de Administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.</p> <p>h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.</p> <p>l) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.</p> <p>2. A los efectos de lo dispuesto en las letras a), b) y c) del apartado anterior, la Diputación o Entidad equivalente:</p> <p>a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios, podrá financiarse con medios propios de la Diputación o Entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.</p> <p>Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.</p> <p>El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados</p>

<p>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</p>	<p>Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.</p>	<p>Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.</p>
		<p>critérios y condiciones en su utilización o empleo y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.</p> <p>b) Asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.</p> <p>Con esta finalidad, las Diputaciones o Entidades equivalentes podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.</p> <p>c) Garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas.</p> <p>d) Da soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden.</p>
<p>Catorce. El artículo 45 queda sin contenido</p>	<p>1. Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.</p> <p>2. En todo caso se respetarán las siguientes reglas:</p> <p>a) La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.</p> <p>b) La Entidad habrá de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de Concejales que integren el respectivo Ayuntamiento. La designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal. No obstante, podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto para las Entidades en que concurran las características previstas en el</p>	<p>Sin contenido.</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
	<p>número 1 del artículo 29.</p> <p>c) Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.</p>	
<p>Quince. El artículo 55 queda redactado como sigue:</p>	<p>Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades Locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:</p> <p>a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.</p> <p>b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.</p> <p>c) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.</p> <p>d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.</p>	<p>Para la efectiva coordinación y eficacia administrativa, la Administración General del Estado, así como las Administraciones autonómica y local, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, deberán en sus relaciones recíprocas:</p> <p>a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.</p> <p>b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones.</p> <p>c) Valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.</p> <p>d) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.</p> <p>e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.</p>
<p>Dieciséis. El artículo 57 queda redactado como sigue:</p>	<p>La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban. De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.</p>	<p>1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban. De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.</p> <p>2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.</p> <p>3. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.</p>

<p><i>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</i></p>	<p>Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.</p>	<p>Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.</p>
<p>Diecisiete. Se incluye un nuevo artículo 57 bis.</p>		<p>Artículo 57 bis. Garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas.</p> <p>1. Si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la Entidad local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se pueda establecer mediante la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere el apartado 3 de este artículo. Para la aplicación de esta cláusula no será precisa la autorización previa a la que hace referencia la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.</p> <p>2. Los acuerdos de delegación de competencias y convenios de colaboración que, a la entrada en vigor de la presente norma, hayan sido objeto de prórroga, expresa o tácita, por tiempo determinado, sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluyan en los mismos la cláusula de garantía a la que hace referencia el apartado anterior. Esta norma será de aplicación a aquellos acuerdos que se puedan prorrogar, expresa o tácitamente, por vez primera con posterioridad a la citada entrada en vigor.</p> <p>3. El procedimiento para la aplicación de las retenciones mencionadas en el apartado 1 anterior y la correspondiente puesta a disposición a favor de las Entidades Locales de los fondos retenidos a las Comunidades Autónomas se regulará mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.</p>
<p>Dieciocho. Se introduce un nuevo artículo 75 bis con la siguiente redacción:</p>		<p>Artículo 75 bis. Régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones locales y del personal al servicio de las Entidades Locales.</p> <p>1. Los miembros de las Corporaciones locales serán retribuidos por el ejercicio de su cargo en los términos establecidos en el artículo anterior. Los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales, atendiendo entre otros criterios a la naturaleza</p>

<p><i>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</i></p>	<p>Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.</p>	<p>Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.</p>
		<p>de la Corporación local y a su población según la siguiente tabla:</p> <p>HABITANTES REFERENCIA</p> <p>Más de 500.000 Secretario de Estado 300.001 a 500.000 Secretario de Estado - 10% 150.001 a 300.000 Secretario de Estado - 20% 75.001 a 150.000 Secretario de Estado - 25% 50.001 a 75.000 Secretario de Estado -35% 20.001 a 50.000 Secretario de Estado -45% 10.001 a 20.000 Secretario de Estado -50% 5.001 a 10.000 Secretario de Estado -55% 1.000 a 5.000 Secretario de Estado -60%</p> <p>Los miembros de Corporaciones locales de población inferior a 1.000 habitantes no tendrán dedicación exclusiva. Excepcionalmente, podrán desempeñar sus cargos con dedicación parcial, percibiendo sus retribuciones dentro de los límites máximos señalados al efecto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.</p> <p>2. Sin perjuicio de la regla general establecida en el apartado anterior, en el caso de las retribuciones de los Presidentes de las Diputaciones provinciales o Entidades equivalentes, tendrán un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias que será igual a la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia. En el caso de los Cabildos y Consejos Insulares, sus Presidentes tendrán un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias referenciado a la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia, según la siguiente tabla:</p> <p>HABITANTES REFERENCIA</p> <p>Más de 150.000 Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia 25.000 a 150.000 70% del Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia 0 a 25.000 50% del Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia. Los concejales que sean proclamados diputados provinciales o equivalentes deberán optar por mantener el régimen de dedicación exclusiva en una u otra Entidad local, sin que en ningún caso puedan acumularse ambos regímenes de dedicación.</p> <p>3. Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte, en la cuantía señalada por el Pleno de la misma.</p> <p>4. En el marco de lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad</p>

<i>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</i>	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
		Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en el artículo. 93.2 de esta Ley, las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado podrán establecer un límite máximo y mínimo total que por todos los conceptos retributivos pueda percibir el personal al servicio de las Entidades Locales y Entidades de ellas dependientes en función del grupo profesional de los funcionarios públicos o equivalente del personal laboral, así como de otros factores que se puedan determinar en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año.
Diecinueve. Se introduce un nuevo artículo 75 ter con la siguiente redacción:		<p>Artículo 75 ter. Limitación en el número de los cargos públicos de las Entidades Locales con dedicación exclusiva. De conformidad con lo establecido en el artículo 75 de esta Ley, la prestación de servicios en los Ayuntamientos en régimen de dedicación exclusiva por parte de sus miembros deberá ajustarse en todo caso a los siguientes límites:</p> <p>a) En los Ayuntamientos de Municipios con población inferior a 1.000 habitantes, ningún miembro podrá prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva.</p> <p>b) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 1.001 y 2.000 habitantes, sólo un miembro podrá prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva.</p> <p>c) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 2.001 y 3.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de dos.</p> <p>d) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 3.001 y 10.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de tres.</p> <p>e) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 10.001 y 15.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de cinco.</p> <p>f) En Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 15.001 y 20.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de siete.</p> <p>g) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 20.001 y 35.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de diez.</p> <p>h) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 35.001 y 50.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de once.</p> <p>i) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 50.001 y 100.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de quince.</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
		<p>j) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 100.001 y 300.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de dieciocho.</p> <p>k) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 300.001 y 500.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de veinte.</p> <p>l) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 500.001 y 700.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de veintidós.</p> <p>m) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 700.001 y 1.000.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de veinticinco.</p> <p>n) En los Ayuntamientos de Municipios de Madrid y Barcelona, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederán, respectivamente, de cuarenta y cinco y de treinta y dos.</p> <p>2. El número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva en las Diputaciones provinciales será el mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del municipio más poblado de su provincia.</p> <p>3. En los Cabildos y Consejos Insulares el número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva se determinará en función del siguiente criterio: en las islas con más de 800.000 habitantes se reduce en 2 respecto al número actual de miembros de cabildo, y en las de menos de 800.000 habitantes el 60% de los cargos electos en cada Cabildo Insular.</p>
<p>Veinte. Se modifica el artículo 84 bis que queda redactado como sigue:</p>	<p>Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una Entidad local y alguna otra Administración, la Entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto</p>	<p>1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrá exigirse una licencia u otro medio de control preventivo respecto a aquellas actividades económicas:</p> <p>a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.</p> <p>b) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.</p> <p>2. Las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas sólo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina sus</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
	mediante otra autorización ya existente.	<p>requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado. La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes:</p> <p>a) La potencia eléctrica o energética de la instalación. b) La capacidad o aforo de la instalación. c) La contaminación acústica. d) La composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración. e) La existencia de materiales inflamables o contaminantes. f) Las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico.</p> <p>3. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una Entidad local y otra Administración, la Entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente.</p>
Veintiuno. Se modifica el apartado 2 del artículo 85, que queda redactado como sigue:	<p>2. Los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:</p> <p>A. Gestión directa:</p> <p>a) Gestión por la propia Entidad local. b) Organismo autónomo local. c) Entidad pública empresarial local. d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.</p> <p>B. Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de Contratos del Sector Público.</p>	<p>2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:</p> <p>A) Gestión directa:</p> <p>a) Gestión por la propia Entidad local. b) Organismo autónomo local. c) Entidad pública empresarial local. d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública. Sólo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b) para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio y su diferencia con el coste estándar de referencia, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera y la eficiencia de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en los artículos 4 y 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.</p> <p>B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
		La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.
Veintidós. Se modifica el apartado 2 del artículo 85 ter que queda redactado como sigue:	2. La sociedad deberá adoptar una de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada, y en la escritura de constitución constará el capital, que deberá ser aportado íntegramente por la Entidad local o un ente público de la misma.	2. La sociedad deberá adoptar una de las formas previstas en el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y en la escritura de constitución constará el capital que deberá ser aportado por las Administraciones Públicas o por las Entidades del sector público dependientes de las mismas a las que corresponda su titularidad.
Veintitrés. El artículo 86 queda redactado como sigue:	1. Las Entidades Locales, mediante expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128.2 de la Constitución. 2. Cuando el ejercicio de la actividad se haga en régimen de libre concurrencia, la aprobación definitiva corresponderá al Pleno de la Corporación, que determinará la forma concreta de gestión del servicio. 3. Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; <i>suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales</i> ; transporte público de viajeros; <i>servicios mortuorios</i> . El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios. <u>La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además de lo dispuesto en el número 2 de este artículo, la aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma.</u>	1. Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial. Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio. 2. Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios. La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. 3. En todo caso, la Administración del Estado podrá impugnar los actos y acuerdos previstos en este artículo, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo III del Título V de esta Ley, cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
Veinticuatro. El artículo 92 queda	(Este artículo fue derogado en su día por el EBEP de ahí que aparezca en cursiva) <i>1. Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no</i>	Artículo 92. Funcionarios al servicio de la Administración local. 1. Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la

<p>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</p>	<p>Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.</p>	<p>Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.</p>
<p>redactado como sigue:</p>	<p><i>dispuesto por esta Ley, por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución.</i></p> <p><i>2. Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al Estatuto funcionarial, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.</i></p> <p><i>3. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional:</i></p> <p><i>a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.</i></p> <p><i>b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.</i></p> <p><i>4. La responsabilidad administrativa de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación podrá ser atribuida a miembros de la Corporación o funcionarios sin habilitación de carácter nacional, en aquellos supuestos excepcionales en que así se determine por la legislación del Estado.</i></p>	<p>restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución.</p> <p>2. Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local, y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario.</p> <p>3. Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.</p>
<p>Veinticinco Se incluye un nuevo artículo 92 bis con la siguiente redacción</p>		<p>Artículo 92 bis. Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.</p> <p>1. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional:</p> <p>a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.</p> <p>b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, la gestión tributaria y la contabilidad, tesorería y recaudación. No obstante, en los municipios de gran población se tendrá en cuenta lo dispuesto en el Título X de la presente Ley y en los municipios de Madrid y de Barcelona la regulación contenida en las Leyes 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid y 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona respectivamente.</p> <p>2. La escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional se subdivide en las siguientes sub-escalas:</p> <p>a) Secretaría, a la que corresponden las funciones contenidas en el apartado 1.a) anterior.</p> <p>b) Intervención-tesorería, a la que corresponden las funciones contenidas en el apartado 1.b).</p> <p>c) Secretaría-intervención a la que corresponden las funciones contenidas en los apartados 1.a)</p>

<p><i>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</i></p>	<p>Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.</p>	<p>Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.</p>
		<p>y 1.b), salvo la función de tesorería.</p> <p>3. Los funcionarios de las sub-escalas de Secretaría e Intervención-tesorería estarán integrados en una de estas dos categorías: entrada o superior.</p> <p>4. El Gobierno, mediante real decreto, regulará las especialidades de la creación, clasificación y supresión de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional así como las que puedan corresponder a su régimen disciplinario y de situaciones administrativas.</p> <p>5. La aprobación de la oferta de empleo público, selección, formación y habilitación de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional corresponde al Estado, a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente.</p> <p>6. El Gobierno, mediante real decreto, regulará las especialidades correspondientes de la forma de provisión de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. En todo caso, el concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo. El ámbito territorial de los concursos será de carácter estatal. Los méritos generales, de preceptiva valoración, se determinarán por la Administración del Estado, y su puntuación alcanzará un mínimo del 80% del total posible conforme al baremo correspondiente. Los méritos correspondientes a las especialidades de la Comunidad Autónoma se fijarán por cada una de ellas y su puntuación podrá alcanzar hasta un 15% del total posible. Los méritos correspondientes a las especialidades de la Corporación local se fijarán por ésta, y su puntuación alcanzará hasta un 5% del total posible. Existirán dos concursos anuales: el concurso ordinario y el concurso unitario. El concurso unitario será convocado por la Administración del Estado. Las Corporaciones locales con puestos vacantes aprobarán las bases del concurso ordinario, de acuerdo con el modelo de convocatoria y bases comunes que se aprueben en el real decreto previsto en el apartado anterior, y efectuarán las convocatorias, remitiéndolas a la correspondiente Comunidad Autónoma para su publicación simultánea en los diarios oficiales. Excepcionalmente, los puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional podrán cubrirse por el sistema de libre designación, en los municipios incluidos en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, , así como las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares y las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla, entre funcionarios de la sub-escala y categoría correspondiente. Cuando se trate de puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones contenidas en el apartado 1.b) de este artículo, será precisa la autorización expresa del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas locales.</p>

<p><i>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</i></p>	<p>Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.</p>	<p>Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.</p>
		<p>Igualmente, será necesario informe preceptivo previo del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas locales para el cese de aquellos funcionarios que tengan asignadas las funciones contenidas en el apartado 1.b) de este artículo y que hubieran sido nombrados por libre designación. En caso de cese de un puesto de libre designación, la Corporación local deberá asignar al funcionario cesado un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación.</p> <p>7. Las Comunidades Autónomas efectuarán, de acuerdo con la normativa establecida por la Administración del Estado, los nombramientos provisionales de funcionarios con habilitación de carácter nacional, así como las comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de personal accidental.</p> <p>8. Los funcionarios deberán permanecer en cada puesto de trabajo, obtenido por concurso, un mínimo de dos años para poder participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo o ser nombrados con carácter provisional en otro puesto de trabajo, salvo en el ámbito de una misma Entidad local. Excepcionalmente, antes del transcurso de dicho plazo, se podrán efectuar nombramientos con carácter provisional por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, siempre que existan razones y circunstancias que requieran la cobertura del puesto con carácter urgente por estos funcionarios, y la imposibilidad de efectuar un nombramiento provisional conforme a lo establecido en el párrafo anterior. Reglamentariamente se establecerán las circunstancias excepcionales que justifiquen la solicitud de un nombramiento provisional, debiendo tenerse en cuenta, en todo caso, el posible perjuicio o menoscabo que se generaría en la Entidad Local en la que se ocupe el puesto en el momento de la solicitud.</p> <p>9. En el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas existirá un Registro de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional integrado con las Comunidades Autónomas, donde se inscribirán y anotarán todos los actos que afecten a la vida administrativa de estos funcionarios.</p> <p>10. Son órganos competentes para la incoación de expedientes disciplinarios a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional los siguientes:</p> <p>a) El órgano correspondiente de la Corporación, donde el funcionario se encuentre desempeñando sus funciones, cuando los hechos pudieran ser constitutivos de falta leve.</p> <p>b) La Comunidad Autónoma, respecto a funcionarios que desempeñen sus funciones en Corporaciones locales de su ámbito territorial, salvo que por la gravedad de los hechos denunciados, estos pudieran ser constitutivos de faltas muy graves, tipificadas en la normativa estatal.</p> <p>c) El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por faltas cometidas en una Comunidad Autónoma distinta de aquella en la que se encuentren prestando servicios en la</p>

<i>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</i>	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
		<p>fecha de incoación, o cuando, por la gravedad de los hechos denunciados, estos pudieran ser constitutivos de faltas muy graves, tipificadas en la normativa estatal. El órgano competente para acordar la incoación del expediente lo será también para nombrar instructor del mismo y decretar o alzar la suspensión provisional del expedientado, así como para instruir diligencias previas antes de decidir sobre tal incoación. La instrucción del expediente se efectuará por un funcionario de carrera de cualquiera de los Cuerpos o Escalas del Subgrupo A1 de titulación, incluida la Escala de Funcionarios con Habilitación de carácter nacional, que cuente con conocimientos en la materia a la que se refiera la infracción.</p> <p>11. Son órganos competentes para la imposición de sanciones disciplinarias a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional los siguientes:</p> <p>a) El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, cuando el expediente se hubiera incoado por el citado Ministerio, así como cuando a la fecha de dictarse resolución el funcionario se encuentre prestando servicios en una Comunidad Autónoma distinta de aquella en la que se acordó la incoación del expediente.</p> <p>b) La Comunidad Autónoma, cuando se trate de imponer sanciones de suspensión de funciones y destitución, no comprendidas en el párrafo anterior.</p> <p>c) El órgano local competente, cuando se trate de imponer sanciones por faltas leves.</p> <p>La sanción impuesta se ejecutará en sus propios términos, aún cuando en el momento de la ejecución, el funcionario se encontrara ocupando un puesto distinto a aquel en el que se produjeron los hechos que dieron lugar a la sanción. La sanción de destitución implicará la pérdida del puesto de trabajo, con la prohibición de obtener destino en la misma Corporación en la que tuvo lugar la sanción, en el plazo que se fije, con el máximo de seis años, para las faltas muy graves, y de tres años para las faltas graves.</p> <p>La sanción de suspensión de funciones tendrá una duración máxima de seis años, para las faltas muy graves, y de tres años para las faltas graves.</p>
Veintiséis. Se modifica el Artículo 100.1.	1. Es de competencia de cada Corporación local la selección de los funcionarios no comprendidos en el número 3 del artículo 92.	1. Es competencia de cada Corporación local la selección de los funcionarios con la excepción de los funcionarios con habilitación de carácter nacional.
Veintisiete. Se introduce un nuevo artículo 103 bis con la siguiente redacción:		<p>Artículo 103 bis. Masa salarial del personal laboral del sector público local.</p> <p>1. Las Corporaciones locales aprobarán anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.</p> <p>2. La aprobación indicada en el apartado anterior comprenderá la referente a la propia Entidad local, organismos, Entidades públicas empresariales y demás entes públicos y sociedades mercantiles locales de ella dependientes, así como las de los consorcios adscritos a la misma en virtud de lo previsto en la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones</p>

<i>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</i>	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
		<p>Públicas y de las fundaciones en las que concorra alguna de las siguientes circunstancias:</p> <p>a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de las Entidades citadas en este apartado.</p> <p>b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas Entidades.</p> <p>3. La masa salarial aprobada será publicada en la sede electrónica de la Corporación y en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial en el plazo de 20 días.</p>
Veintiocho. Se introduce un nuevo artículo 104 bis con la siguiente redacción:		<p>Artículo 104 bis. Personal eventual de las Entidades Locales.</p> <p>1. Las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en los Ayuntamientos deberán ajustarse a los siguientes límites y normas:</p> <p>a) Los Municipios de población entre 2.000 a 5.000 habitantes podrán excepcionalmente contar con un puesto de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual cuando no haya miembros de la corporación local con dedicación exclusiva.</p> <p>b) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 5.000 y no superior a 10.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de uno.</p> <p>c) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 10.000 y no superior a 20.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de dos.</p> <p>d) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 20.000 y no superior a 50.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de siete.</p> <p>e) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 50.000 y no superior a 75.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de la mitad de concejales de la Corporación local.</p> <p>f) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 75.000 y no superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder del número de concejales de la Corporación local.</p> <p>g) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder al 0,7 por ciento del número total de puestos de trabajo de la plantilla de las respectivas Entidades Locales, considerando, a estos efectos, los entes que tengan la consideración de Administración pública en el marco del Sistema Europeo de Cuentas.</p> <p>2. El número de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en las Diputaciones provinciales será el mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del</p>

<i>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</i>	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
		<p>Municipio más poblado de su Provincia. En el caso de los Consejos y Cabildos insulares, no podrá exceder de un tercio de los Consejeros que integran el pleno del Consejo o Cabildo respectivo.</p> <p>3. El resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes no podrán incluir en sus respectivas plantillas, puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual.</p> <p>4. El personal eventual al que se refieren los apartados anteriores tendrá que asignarse siempre a los servicios generales de las Entidades Locales en cuya plantilla aparezca consignado. Sólo excepcionalmente podrán asignarse, con carácter funcional, a otros de los servicios o departamentos de la estructura propia de la Entidad local, si así lo reflejare expresamente su reglamento orgánico.</p> <p>5. Las Corporaciones locales publicarán semestralmente en su sede electrónica y en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial el número de los puestos de trabajo reservados a personal eventual.</p> <p>6. El Presidente de la Entidad local informará al Pleno con carácter trimestral del cumplimiento de lo previsto en este artículo.</p>
<p>Veintinueve. Se modifica el artículo 109, que queda redactado como sigue:</p>	<p>La extinción total o parcial de las deudas que el Estado, las Comunidades Autónomas, los Organismos Autónomos, la Seguridad Social y cualesquiera otras Entidades de Derecho público tengan con las Entidades Locales, o viceversa, podrá acordarse por vía de compensación, cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles.</p>	<p>1. La extinción total o parcial de las deudas que el Estado, las Comunidades Autónomas, la Seguridad Social y cualesquiera Entidades de Derecho público dependientes de las anteriores tengan respectivamente con las Entidades Locales, o viceversa, podrá acordarse por vía de compensación, cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles. Lo previsto en este apartado se aplicará de conformidad con lo dispuesto en la normativa específica de la Seguridad Social y de la Hacienda Pública en materia de compensación de deudas.</p> <p>2. La extinción total o parcial de las deudas de derecho público que las Comunidades Autónomas y cualesquiera otras Entidades de Derecho público dependientes de ellas tengan con las Entidades de derecho público o sociedades vinculadas, dependientes o íntegramente participadas por las Entidades Locales, o viceversa, podrá acordarse por vía de compensación, cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles.</p>
<p>Treinta. Se incluye un nuevo artículo 116 bis con la siguiente redacción:</p>		<p>Artículo 116 bis. Contenido y seguimiento del plan económico-financiero.</p> <p>1. Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.</p> <p>2. Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:</p> <p>a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
		<p>b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad local para reducir sus costes.</p> <p>c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad local.</p> <p>d) Racionalización organizativa.</p> <p>e) Supresión de Entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el periodo medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.</p> <p>f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.</p> <p>3. La Diputación provincial o Entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros. La Diputación o Entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado.</p>
Treinta y uno. Se añade un nuevo artículo 116 ter con la siguiente redacción:		<p>Artículo 116 ter. Coste efectivo de los servicios.</p> <p>1. Todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las Entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.</p> <p>2. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior. Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo.</p> <p>3. Todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.</p>
Treinta y dos (nuevo). Modifica la letra m) y añade nueva letra n) al apartado 1 del artículo 127:	<p>Artículo 127. Atribuciones de la Junta de Gobierno Local</p> <p>1. Corresponde a la Junta de Gobierno Local: (...)</p> <p>m) Las demás que le correspondan, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.</p>	<p>m) Designar a los representantes municipales en los órganos colegiados de gobierno o administración de los entes, fundaciones o sociedades, sea cual sea su naturaleza, en los que el Ayuntamiento sea partícipe.</p> <p>n) Las demás que le correspondan, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
<p>Treinta y tres. Se modifica el la disposición adicional segunda, que queda redactada como sigue:</p>	<p>Segunda. Las disposiciones de la presente Ley, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, se aplicarán en los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, sin perjuicio de las siguientes peculiaridades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De acuerdo con la Disposición adicional primera de la Constitución y con lo dispuesto en los artículos 3, 24.2 y 37 del Estatuto Vasco, los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya organizarán libremente sus propias instituciones y dictarán las normas necesarias para su funcionamiento, sin que les sean de aplicación las contenidas en la presente Ley en materia de organización provincial. 2. Los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya ejercerán las competencias que les atribuyen el Estatuto Vasco y la legislación interna de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación, así como las que la presente Ley asigna con carácter general a las Diputaciones provinciales. 3. En el ejercicio de las competencias que el Estatuto y la legislación de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación les asignen, corresponde a las Instituciones forales de los Territorios Históricos el desarrollo normativo y ejecución de la legislación básica del Estado en las materias correspondientes, cuando así se les atribuyan. 4. Cuando las Instituciones forales de los Territorios Históricos realicen actividades en campos cuya titularidad competencial corresponde a la Administración del Estado o a la Comunidad Autónoma, les serán de aplicación las normas de esta Ley que disciplinen las relaciones de las Diputaciones provinciales con la Administración del Estado y la Administración Autónoma, en su caso, siempre y cuando dichas actividades las ejerciten en calidad de Diputaciones provinciales ordinarias, y no como Instituciones forales de acuerdo con su régimen especial privativo, en cuyo caso sólo serán de aplicación tales normas cuando desarrollen o apliquen la legislación básica del Estado o invadan las competencias de éste. 5. En materia de Hacienda las relaciones de los TTHH con la Administración del Estado se ajustarán a lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico con la CCAA del País Vasco. 	<p>Disposición adicional segunda. Régimen foral vasco.</p> <p>Las disposiciones de la presente Ley, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, se aplicarán en los Territorios Históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, sin perjuicio de las siguientes peculiaridades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución y con lo dispuesto en los artículos 3, 24.2 y 37 del Estatuto Vasco, los Territorios Históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia organizarán libremente sus propias instituciones y dictarán las normas necesarias para su funcionamiento, amparando y garantizando, asimismo, las peculiaridades históricas de las Entidades Locales de sus territorios, sin que les sean de aplicación las contenidas en la presente Ley en materia de organización provincial. 2. Los Territorios Históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia ejercerán las competencias que les atribuyen el Estatuto Vasco y la legislación interna de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación, así como las que la presente Ley asigna con carácter general a las Diputaciones provinciales. 3. En el ejercicio de las competencias que el Estatuto y la legislación de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación les asignen, corresponde a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos el desarrollo normativo y ejecución de la legislación básica del Estado en las materias correspondientes, cuando así se les atribuyan. 4. Cuando las Instituciones Forales de los Territorios Históricos realicen actividades en campos cuya titularidad competencial corresponde a la Administración del Estado o a la Comunidad Autónoma, les serán de aplicación las normas de esta Ley que disciplinen las relaciones de las Diputaciones provinciales con la Administración del Estado y la Administración Autónoma, en su caso, siempre y cuando dichas actividades las ejerciten en calidad de Diputaciones provinciales ordinarias, y no como Instituciones Forales de acuerdo con su régimen especial privativo, en cuyo caso sólo serán de aplicación tales normas cuando desarrollen o apliquen la legislación básica del Estado o invadan las competencias de éste. 5. En materia de Hacienda las relaciones de los Territorios Históricos con la Administración del Estado se ajustarán a lo dispuesto en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las funciones que los artículos 7.4 y 26.2 atribuyen a la Administración que ejerza la tutela financiera, serán ejercidas en el País Vasco por sus Instituciones competentes de conformidad con el artículo 48.5 de la mencionada Ley 12/2002, de 23 de mayo. 6. Los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Corporaciones Locales vascas inferior al que tengan las demás Corporaciones Locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
	<p>6. Los Territorios Históricos del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás Corporaciones locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 115 de la presente Ley y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma.</p> <p>7. De conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución y los artículos 10.4 y 37 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, corresponde a las instituciones forales de Territorios Históricos la facultad de convocar, exclusivamente para su territorio, los concursos a que se refiere el artículo 99.1, para las plazas vacantes en el mismo. Dichas convocatorias podrán publicarse además en el Boletín Oficial del Territorio Histórico respectivo y en el Boletín Oficial del País Vasco. Asimismo, de acuerdo con las disposiciones mencionadas en el párrafo anterior, corresponde a las instituciones forales de los Territorios Históricos la facultad prevista en el penúltimo párrafo del artículo 99.1 de nombramiento de los funcionarios a que se refiere el artículo 92.3.</p> <p>8. El porcentaje del baremo reservado al Estado en el artículo 99.1 se establece en el 65 por 100, atribuyéndose un 10 por 100 del total posible a la Comunidad Autónoma del País Vasco para que fije los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades jurídicas y económico-administrativas que se derivan de sus derechos históricos y especialmente del Concierto Económico. Dentro del 25 por 100 restante, la Corporación local interesada podrá establecer libremente los méritos específicos que estime convenientes en razón a las características locales.</p> <p>9. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 98 de la presente Ley, en el convenio que se establecerá entre el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL) y el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) para la formación por este último de los funcionarios a que se refiere el número 3 del artículo 92 del mismo texto legal, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá</p>	<p>el artículo 115 de la presente Ley y de las competencias que a este respecto Puedan corresponder a la Comunidad Autónoma.</p> <p>A dichos efectos, las Diputaciones Forales desarrollarán los criterios de cálculo de conformidad con lo establecido en el artículo 116 ter de esta Ley recibiendo la comunicación del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales de sus respectivos territorios.</p> <p>Asimismo, en relación con el artículo 116 bis de esta Ley, en ejercicio de las facultades de tutela financiera, corresponderá a las Diputaciones Forales la aprobación, concretando las reglas necesarias para su formulación, de los planes económico-financieros de sus respectivas corporaciones, de conformidad con la Normativa dictada al efecto por el Estado.</p> <p>Igualmente, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley XX/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio comunicarán a las Instituciones Forales sus cuentas y serán estas Instituciones Forales quienes acuerden su Disolución si así procede en aplicación de la mencionada disposición.</p> <p>7. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la normativa reguladora de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional prevista en el artículo 92 bis y concordantes de esta Ley, se aplicará de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución, con el artículo 149.1.18 de la misma y con la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, teniendo en cuenta que todas las facultades previstas respecto a dicho personal serán ostentadas por las instituciones competentes, en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo la facultad de convocar exclusivamente para su territorio los concursos para las plazas vacantes en el mismo, así como la facultad de Nombramiento de los funcionarios, en dichos concursos.</p> <p>8. El porcentaje de baremo reservado al Estado en el artículo 92.bis.6 se establece en el 65 por 100, atribuyéndose un 30 por 100 del total posible a las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco para que fije los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades jurídicas y económico-administrativas que se derivan de sus derechos históricos y Especialmente del Concierto Económico.</p> <p>Dentro del 5 por 100 restantes, la Corporación Local interesada podrá establecer libremente los méritos específicos que estime convenientes en razón a las características locales.</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
	<p>incluir materias o disciplinas propias de sus específicas peculiaridades, con la única condición del cumplimiento de los requisitos mínimos de orden académico que con carácter general estén establecidos para las cuestiones de exigencia común en todo el Estado, nunca superiores a los que rijan para el propio Instituto de Estudios de Administración Local.</p> <p>10. El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación de las Diputaciones Forales se organizará libremente por éstas en el marco del Concierto Económico sin que sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 92.3 de la presente Ley.</p>	<p>9. En el convenio que se establecerá entre Instituciones que tengan encomendada la formación de este personal en el ámbito nacional y el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) para la formación por este último de los funcionarios a que se refiere el artículo 92 bis de esta Ley, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá incluir materias o disciplinas propias de sus específicas peculiaridades, con la única condición del cumplimiento de los requisitos mínimos de orden académico que con carácter general estén establecidos para las cuestiones de exigencia común en todo el Estado, nunca superiores a los que rijan para el propio Instituto Nacional de Administración Pública.</p> <p>10. El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación de las Diputaciones Forales se organizará libremente por éstas en el marco del Concierto Económico sin que sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 92 bis de la presente Ley.</p> <p>11. En el marco de los objetivos de estabilidad presupuestaria y en virtud de las competencias y facultades que en materia de régimen local y financiación local les confiere la disposición adicional primera de la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía, la Ley del Concierto Económico y la disposición adicional segunda de la Ley de Bases de Régimen Local, los órganos forales de los Territorios Históricos vascos determinarán los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las Corporaciones Locales, del personal eventual y del resto de personal al servicio de las Corporaciones Locales y su sector público y de los funcionarios con habilitación de carácter nacional. La determinación de tales retribuciones atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal.</p>
<p>Treinta y cinco. Se modifica el apartado 3 de la disposición adicional quinta, y se incluye un nuevo apartado 4 a la Disposición adicional quinta, con la siguiente redacción:</p>	<p>3. Dichas asociaciones, en el ámbito propio de sus funciones, podrán celebrar convenios con las distintas Administraciones Públicas.</p>	<p>3. Dichas asociaciones, en el ámbito propio de sus funciones, podrán celebrar convenios con las distintas Administraciones Públicas. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, podrán actuar como Entidades colaboradoras de la Administración en la gestión de las subvenciones de la que puedan ser beneficiarias las EE.LL y sus organismos dependientes. Las asociaciones de Entidades Locales podrán adherirse al sistema de contratación centralizada estatal regulado en el artículo 206 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en los mismos términos que las EE.LL. Conforme a lo previsto en el artículo 203 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, estas asociaciones podrán crear centrales de contratación. Las EE.LL a ellas asociadas, podrán adherirse a dichas centrales para aquéllos servicios, suministros y obras cuya contratación se haya efectuado por aquéllas, de acuerdo con las normas previstas en ese Texto Refundido, para la preparación y adjudicación de los contratos de las AA.PP.</p> <p>4. Las asociaciones de EE.LL. de ámbito estatal con mayor implantación en todo el territorio ostentarán la representación institucional de la Administración local en sus relaciones con la Administración General del Estado.</p>

<p>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</p>	<p>Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.</p>	<p>Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.</p>
<p>Treinta y seis. La disposición adicional novena queda redactada como sigue:</p>	<p>Con la finalidad de conocer y analizar la evolución de la calidad de vida en los municipios regulados en el título X de esta Ley, a través del seguimiento de los indicadores que se determinen reglamentariamente, el Gobierno creará un Observatorio Urbano, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas.</p>	<p>Disposición adicional novena. Redimensionamiento del sector público local.</p> <p>1. Las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley y los organismos autónomos de ellas dependientes no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, Entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste.</p> <p>Las entidades mencionadas en el párrafo anterior durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste no podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de Entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación. Excepcionalmente las Entidades Locales podrán realizar las citadas aportaciones patrimoniales si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su periodo medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.</p> <p>2. Aquellas entidades que a la entrada en vigor de la presente Ley desarrollen actividades económicas, estén adscritas a efectos del Sistema Europeo de Cuentas a cualesquiera de las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley o de sus organismos autónomos, y se encuentren en desequilibrio financiero, dispondrán del plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley para aprobar, previo informe del órgano interventor de la Entidad local, un plan de corrección de dicho desequilibrio. A estos efectos, y como parte del mencionado plan de corrección, la Entidad local de la que dependa podrá realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de sus Entidades sólo si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, esa Entidad local hubiere cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su periodo medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad. A estos efectos, y como parte del mencionado plan de corrección, la Entidad local de la que dependa podrá realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de sus entidades sólo si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, esa Entidad local hubiere cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su periodo medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad. Si esta corrección no se cumpliera a 31 diciembre de 2014, la Entidad local en el plazo máximo de los seis meses siguientes a contar desde la aprobación de las cuentas anuales o de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2014 de la entidad, según proceda, disolverá cada una de las entidades que continúe en situación de desequilibrio. De no hacerlo, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas el 1 de diciembre de 2015. Los plazos citados en el párrafo anterior de este apartado 2 se ampliarán hasta 31 de diciembre de 2015 y 1 de</p>

<i>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</i>	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
		<p>diciembre de 2016, respectivamente, cuando las entidades en desequilibrio estén prestando alguno de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros. Esta situación de desequilibrio financiero se referirá, para los entes que tengan la consideración de Administración pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a su necesidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas, mientras que para los demás entes se entenderá como la situación de desequilibrio financiero manifestada en la existencia de resultados negativos de explotación en dos ejercicios contables consecutivos.</p> <p>3. Los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que estén adscritos, vinculados o sean dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a cualquiera de las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley o de sus organismos autónomos, no podrán constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional.</p> <p>4. Aquellos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que a la entrada en vigor de esta Ley no estén en situación de superávit, equilibrio o resultados positivos de explotación, estuvieran controlados exclusivamente por unidades adscritas, vinculadas o dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, de cualquiera de las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley, o de sus organismos autónomos deberán estar adscritos, vinculados o dependientes directamente a las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley, o bien ser disueltos, en ambos casos, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley e iniciar, si se disuelve, el proceso de liquidación en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de disolución. De no hacerlo, dichas Entidades quedarán automáticamente disueltas transcurridos seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley. En el caso de que aquel control no se ejerza con carácter exclusivo las citadas unidades dependientes deberán proceder a la transmisión de su participación en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley. Los plazos para la disolución y para proceder a la transmisión de la correspondiente participación citados en los dos párrafos anteriores de este apartado 4 se ampliarán en un año más, cuando las Entidades en desequilibrio estén prestando alguno de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros.</p>
Treinta y siete. Se modifica la Disposición adicional	<p>Duodécima. Reordenación de sociedades mercantiles.</p> <p>1. En los supuestos de constitución de una Entidad pública empresarial con la función de dirigir o coordinar a otros entes con naturaleza de sociedad mercantil local, la incorporación, en su caso,</p>	<p>Disposición adicional duodécima. Retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local y número máximo de miembros de los órganos de gobierno</p> <p>1. Las retribuciones a fijar en los contratos mercantiles o de alta dirección suscritos por los entes, consorcios, sociedades, organismos y fundaciones que conforman el sector público local</p>

<p>Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.</p>	<p>Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.</p>	<p>Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.</p>
<p>duodécima que queda redactada como sigue:</p>	<p>de participaciones accionariales de titularidad de la corporación o de un ente público de la misma a la Entidad pública empresarial, o de ésta a aquélla se acordará por el Pleno del ayuntamiento. Las operaciones de cambio de titularidad tendrán plena efectividad a partir del Acuerdo Plenario que constituirá título acreditativo de la nueva titularidad a todos los efectos. Las participaciones accionariales recibidas se registrarán en la contabilidad del nuevo titular por el mismo valor contable que tenían en el anterior titular a la fecha de dicho acuerdo.</p> <p>2. Asimismo, las citadas operaciones de cambio de titularidad no estarán sujetas a la legislación del mercado de valores ni al régimen de oferta pública de adquisición y no darán lugar al ejercicio de derechos de tanteo, retracto o cualquier otro derecho de adquisición preferente que estatutaria o contractualmente pudieran ostentar sobre dichas participaciones otros accionistas de las sociedades cuyas participaciones sean transferidas o, en su caso, terceros a esas sociedades. Adicionalmente, la mera transferencia y reordenación de participaciones societarias que se realice en aplicación de esta norma no podrá ser entendida como causa de modificación o de resolución de las relaciones jurídicas que mantengan tales sociedades.</p> <p>3. Todas las operaciones societarias, cambios de titularidad y actos derivados de lo previsto en la presente disposición estarán exentos de cualquier tributo estatal, incluidos los tributos cedidos a las comunidades autónomas, o local, sin que en este último caso proceda la compensación a que se refiere el primer párrafo del apartado 2 del artículo 9 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Los aranceles de los fedatarios públicos y registradores de la propiedad y mercantiles que intervengan los actos derivados de la ejecución de la presente norma se reducirán en un 90 %.</p>	<p>se clasifican, exclusivamente, en básicas y complementarias. Las retribuciones básicas lo serán en función de las características de la Entidad e incluyen la retribución mínima obligatoria asignada a cada máximo responsable, directivo o personal contratado. Las retribuciones complementarias, comprenden un complemento de puesto y un complemento variable. El complemento de puesto retribuiría las características específicas de las funciones o puestos directivos y el complemento variable retribuiría la consecución de unos objetivos previamente establecidos.</p> <p>2. Corresponde al Pleno de la Corporación local la clasificación de las Entidades vinculadas o dependientes de la misma que integren el sector público local, en tres grupos, atendiendo a las siguientes características: volumen o cifra de negocio, número de trabajadores, necesidad o no de financiación pública, volumen de inversión y características del sector en que desarrolla su actividad. Esta clasificación determinará el nivel en que la Entidad se sitúa a efectos de:</p> <p>a) Número máximo de miembros del consejo de administración y de los órganos superiores de gobierno o administración de las Entidades, en su caso.</p> <p>b) Estructura organizativa, con fijación del número mínimo y máximo de directivos, así como la cuantía máxima de la retribución total, con determinación del porcentaje máximo del complemento de puesto y variable.</p> <p>3. Las retribuciones en especie que, en su caso, se perciban computarán a efectos de cumplir los límites de la cuantía máxima de la retribución total. La cuantía máxima de la retribución total no podrá superar los límites fijados anualmente en la Ley de presupuestos generales del Estado.</p> <p>4. El número máximo de miembros del consejo de administración y órganos superiores de gobierno o administración de las citadas Entidades no podrá exceder de:</p> <p>a) 15 miembros en las Entidades del grupo 1.</p> <p>b) 12 miembros en las Entidades del grupo 2.</p> <p>c) 9 miembros en las Entidades del grupo 3.</p> <p>5. Sin perjuicio de la publicidad legal a que estén obligadas, las Entidades incluidas en el sector público local difundirán a través de su página web la composición de sus órganos de administración, gestión, dirección y control, incluyendo los datos y experiencia profesional de sus miembros.</p> <p>Las retribuciones que perciban los miembros de los citados órganos se recogerán anualmente en la memoria de actividades de la Entidad.</p> <p>6. El contenido de los contratos mercantiles o de alta dirección celebrados, con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, deberá ser adaptados a la misma en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor.</p> <p>La adaptación no podrá producir ningún incremento, en relación a su situación anterior.</p>

Art. 1º LRSAL. Modificación de la LrBRL.	Texto consolidado previo a la reforma, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
		Las Entidades adoptarán las medidas necesarias para adaptar sus estatutos o normas de funcionamiento interno a lo previsto en esta Ley en el plazo máximo de tres meses contados desde la comunicación de la clasificación. 7. La extinción de los contratos mercantiles o de alta dirección no generará derecho alguno a integrarse en la estructura de la Administración Local de la que dependa la Entidad del sector público en la que se prestaban tales servicios, fuera de los sistemas ordinarios de acceso.
Treinta y ocho. Se incorpora una nueva disposición adicional decimosexta con la siguiente redacción		Disposición adicional decimosexta. Mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las Corporaciones Locales. 1. Excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar: a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado. b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. c) Los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas. d) La entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros. 2. La Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados en el apartado anterior, los cuales serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación.

* Tabla obtenida de los Servicios Jurídicos de la Federació de Municipis de Catalunya. En internet:

http://www.iniciativa.cat/sites/default/files/Taula_comparativa_LRBRL_LRSAL_1_.pdf

ANEXO II. Tabla de Competencias del Art. 25.2. LrBRL.

Artículo 25. Competencias Propias

Urbanismo	Planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística
	Protección y gestión del Patrimonio histórico
	Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera.
	Conservación y rehabilitación de la edificación
Medio ambiente urbano	Parques y jardines públicos
	Gestión de los residuos sólidos urbanos
	Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas
Aguas	Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales
Infraestructuras	Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
Asuntos sociales	Evaluación e información de situaciones de necesidad social
	Atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social
Seguridad	Policía local
	Protección civil
	Prevención y extinción de incendios
Tráfico y transportes	Tráfico
	Estacionamiento de vehículos y movilidad
	Transporte colectivo urbano
Turismo	Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local
	Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante
Sanidad	Protección de la salubridad pública
Cementerios	Cementerios y actividades funerarias
Deporte	Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo
Cultura	Promoción de la cultura y equipamientos culturales
Educación	Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria
	Cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes
	Conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial
TIC	Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones

*Datos obtenidos del libro DÍAZ LEMA, José Manuel. «Sostenibilidad Financiera y Administración Local. Un estudio comparado». Ed. Tirant. Monografías 957. Valencia 2014. ISBN: 978-84-9086-103-5. Pág. 75.

ANEXO III. Tabla Competencias Art. 26 LrBRL.

Artículo 26. Competencias propias según población

Artículo 26.				
Servicios	Todos los municipios	Población >5.000	Población >20.000	Población >50.000
Alumbrado Público	X	X	X	X
Cementerio	X	X	X	X
Recogida de residuos	X	X	X	X
Limpieza viaria	X	X	X	X
Abastecimiento domiciliario de agua potable	X	X	X	X
Alcantarillado	X	X	X	X
Acceso a los núcleos de población	X	X	X	X
Pavimentación de las vías públicas	X	X	X	X
Parque Público		X	X	X
Biblioteca Pública		X	X	X
Tratamiento de residuos		X	X	X
Protección civil			X	X
Evaluación e información de situaciones de necesidad social			X	X
Atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social			X	X
Prevención y extinción de incendios			X	X
Instalaciones deportivas de uso Público			X	X
Transporte colectivo urbano de viajeros				X
Medio ambiente urbano				X

*Datos obtenidos del libro DÍAZ LEMA, José Manuel. «Sostenibilidad Financiera y Administración Local. Un estudio comparado». Ed. Tirant. Monografías 957. Valencia 2014. ISBN: 978-84-9086-103-5. Pág. 77.

ANEXO IV. Tabla Competencias. Art. 27 LrBRL.

Artículo 27. Competencias susceptibles de delegación por parte del Estado o CC.AA.

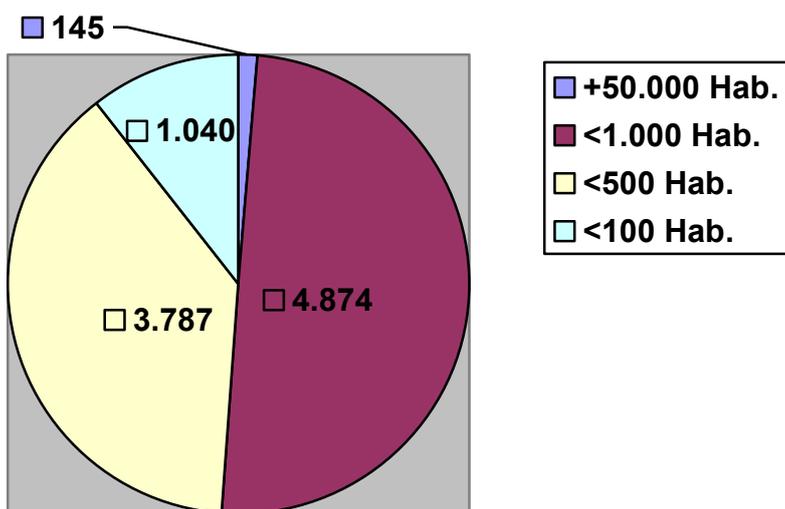
Artículo 27.
Vigilancia y control de la contaminación ambiental
Protección del medio natural
Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.
Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.
Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.a de la Constitución Española.
Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.
Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales. Promoción y gestión turística
Promoción y gestión turística
Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos
Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado
Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.
Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.
Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a distancia

*Datos obtenidos del libro DÍAZ LEMA, José Manuel. «Sostenibilidad Financiera y Administración Local. Un estudio comparado». Ed. Tirant. Monografías 957. Valencia 2014. ISBN: 978-84-9086-103-5. Pág. 78.

ANEXO V. Distribución de la Población en España.

Existen 8116 municipios en España, de los cuales sólo 145 tienen más de 50.000 habitantes. Alrededor del 60%, es decir, 4874 municipios tienen menos de 1000 habitantes. De los restantes., sólo el 13% (1040 municipios) tienen menos de 100 habitantes y 3787 (45%) no llegan a 500.

Tabla 1. Total de Municipios en España: 8116



Por otra parte, en lo que se refiere a la distribución de la población española en las ciudades, 20 Mill personas viven en municipios mayores de 75.000 hab.; Alrededor de 20 Mill. de personas viven en municipios entre 5000 hab. y 75.000 hab.; Más de 6 Mill. Hab., viven en municipios menores de 5000 hab. Hay 398 municipios con más de 20.000 hab. (Umbral eficiencia en los servicios públicos) donde residen +32 Mill. Hab.; Mientras que en los municipios menores de 20.000 hab. viven 15 Mill. Hab.

Tabla 2a. Distribución de la Población en Ciudades. (Millones de Hab.)

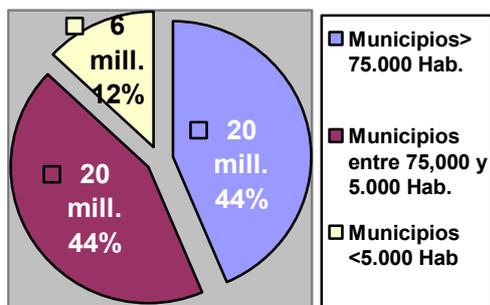
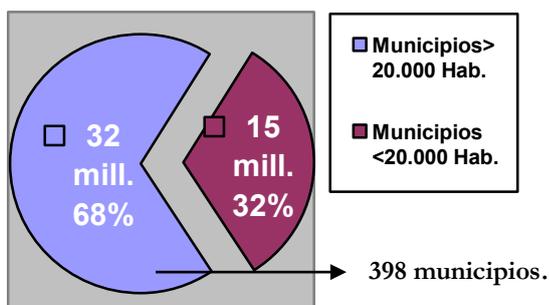


Tabla 2b. Distribución de la Población en Ciudades (Millones de Hab).



ANEXO VI. “Pirámide Competencial” de orden de prelación de competencias.

En el primer lugar, las EELL deben hacer frente a los servicios mínimos del art. 26, después el resto de competencias que se consideran como propias (las del art. 25.2). Después las competencias delegadas, seguido las competencias “distintas” y en el último escalón las actividades económicas a las que se refiere el art. 86.

