

Nº extraordinario, enero 2015, ISSN: 1989-8975
revista semestral

NIPO: 635-15-003-8

reALA
revista de estudios de la
ADMINISTRACIÓN LOCAL Y AUTONÓMICA

ENERO 2015

Extraordinario

INAP



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

reALA

Nueva Época

Nº. Extraordinario

reALA
Nueva Época

Enero 2015
REVISTA SEMESTRAL
ISSN: 1989-8975

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica

INAP
INSTITUTO
NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

CARTA EDITORIAL

La Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), publicada desde el año 1985 por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), es la sucesora de la revista Estudios de la Vida Local (REVL), publicación iniciada por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1942. Está dirigida a un público formado por académicos, investigadores, expertos y en general a todos aquellos profesionales interesados por los ámbitos del Gobierno y de la Administración local y autonómica. Tiene carácter multidisciplinar, especialmente en aquellas ciencias sociales que contribuyen a la comprensión del objeto de la revista: derecho, ciencia de la administración, ciencia política, gestión pública, sociología y economía.

1. OBJETIVOS

- Mejorar la comprensión de los Gobiernos y las Administraciones y de las políticas públicas locales y autonómicas.
- Contribuir a la difusión del conocimiento sobre las diferentes aproximaciones al Gobierno y la Administración pública, la gestión pública y los cambios de la Administración local y autonómica en el contexto europeo y mundial.
- Enriquecer el debate científico a través de la publicación de estudios, experiencias y casos puestos en práctica por las Administraciones públicas locales y autonómicas.
- Favorecer el diálogo entre los diferentes profesionales dedicados al estudio y análisis del Gobierno y de la Administración local y autonómica: investigadores, expertos y funcionarios.
- Ayudar a los poderes públicos a mejorar su toma de decisiones ofreciendo elementos de evaluación y comparación sobre las reformas y mejoras en la gestión y la administración en España y en el extranjero.
- Desarrollar una visión comparativa en la aproximación al gobierno y a la administración local y autonómica.

2. FUNCIONAMIENTO

La REALA se rige por un Consejo Asesor, formado por personalidades acreditadas por su relevante contribución en los ámbitos del gobierno y la administración local y autonómica, y un Consejo de Redacción, formado por expertos y académicos españoles y extranjeros de reconocido prestigio en los ámbitos de estudio de la revista.

EDITORIAL LETTER

The Journal of Studies Local and Regional Administration (*Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, REALA), published since 1985 by the National Institute of Public Administration (INAP in Spanish), is the successor to the Local Life Studies journal (*Estudios de la Vida Local*, REVL), a publication started by the Institute of Local Administration Studies in 1942. It is aimed at readership made up of academics, researchers, experts and generally at all those professionals interested in the field of government and local and regional administration. It is multidisciplinary, particularly in those social sciences that contribute to understanding the subject matter of the journal: law, administrative sciences, political science, public management, sociology and economy.

1. OBJECTIVES

- To improve the understanding of governments, administrations and local and regional public policies.
- To contribute to popularising knowledge of the different ways to access or contact government and public administration, public management and the changes in local and regional administration in a European and world-wide context.
- To enrich scientific debate by publishing studies, experiences and cases put into practice by local and regional public administration.
- To encourage dialogue between different professionals dedicated to studying and analysing government and local and regional administrations: researchers, experts and civil servants.
- To help the public powers to improve their decision making by offering elements of evaluation and comparison on reforms and improvements to management and administration in Spain and abroad.
- To develop a comparative vision in means of accessing government and local and regional administrations.

2. OPERATION

REALA is governed by an Advisory Board, made up of professionals accredited by their relevant contribution in the fields of government and local and regional administrations, and an Editorial Board, made up of Spanish and foreign experts and academics of renowned prestige in the fields of study of the journal.

3. PERIODICIDAD Y CONTENIDO

La REALA es una revista cuatrimestral, por lo que se publican tres números anualmente. El contenido de cada uno de los números sigue la siguiente estructura:

- Estudios: artículos teóricos sobre uno o varios temas.
- Experiencias y casos: artículos sobre innovaciones y debates en curso en la Administración española y europea.
- Documentos.
- Bibliografía: reseñas, notas e información.

El Consejo de Redacción podrá decidir que alguno de los números sea monográfico.

4. MODALIDADES DE PUBLICACIÓN

Los artículos publicados en la REALA deben ser originales y se caracterizarán por su valor añadido y/o por su contribución al progreso del objeto de estudio. Los trabajos publicados, por tanto, no deben haber sido publicados previamente. Excepcionalmente se aceptarán trabajos relevantes ya publicados, siempre y cuando representen una contribución importante al conocimiento en las áreas objeto de la REALA, y su publicación previa se haya producido en una lengua no española. En el supuesto de recibir trabajos inéditos en lengua no castellana, si éstos son evaluados positivamente, se publicarán traducidos.

REALA se publica en versión electrónica en el sitio web del INAP: www.inap.es

5. PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN

Todos los manuscritos enviados a la REALA para ser publicados, serán evaluados positivamente por el sistema del doble anónimo por, al menos, dos evaluadores, que emitirán un informe motivado. En el caso de informes divergentes se solicitará la evaluación a un tercer evaluador. El proceso de evaluación anónimo se aplicará a todos los originales propuestos para publicación en la REALA.

El Consejo de Redacción decidirá qué manuscritos serán publicados. El autor recibirá un informe de evaluación motivado por parte del Consejo en el que se comunicará si el manuscrito propuesto ha sido aceptado para su publicación, si ha sido aceptado bajo reserva de modificaciones o si ha sido rechazado. En el caso de que la publicación esté condicionada a la introducción de modificaciones, el autor se compromete a revisar el texto e introducir las modificaciones en el plazo indicado.

3. PERIODICITY AND CONTENT

REALA is a four-monthly journal, with three issues published each year. The content of each issue follows the following structure:

- Studies: theoretical articles on one or more subjects.
- Experiences and cases studies: articles on innovation and debates in progress in Spanish and European administration.
- Documents.
- Bibliography: reviews, notes and information.

The Editorial Board may decide to make any issue monographic.

4. TYPES OF PUBLICATION

The articles published in REALA must be original and are characterised by their added value and/or by their contribution to progress in the object of the study. Therefore, the works published in the journal must not have been published previously. Exceptionally, published works will be accepted as long as they represent an important contribution to knowledge in the areas object of REALA, and their previous publication was not in Spanish.

In the case of receiving unpublished work not written in Spanish, if these are positively evaluated, their translation will be published.

REALA is published in electronic version, on the Institute website: www.inap.es

5. EVALUATION PROCEDURE

All manuscripts sent to REALA to be published will be positively evaluated by the double anonymous system, by at least two evaluators who will issue a reasoned report. In the case of diverging reports, an evaluation will be requested from a third evaluator. The anonymous evaluation process will be applied to all the originals proposed for publication in REALA.

The Editorial Board will decide which manuscripts will be published. The author will receive a reasoned evaluation report from the Board, which will notify them if the proposed manuscript has been accepted for publication, if it has been accepted subject to modifications or if it has been rejected. Should publication be conditioned by the introduction of modifications, the author undertakes to revise the text and make the modifications in the period indicated.

re**ALA**
Nueva Época

Nº. Extraordinario, enero de 2015

REVISTA SEMESTRAL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La revista de *Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* está incluida en la valoración integrada e índice de citas que realiza el CINDOC con las Revistas de Ciencias Sociales y Humanas (RESH), el IN-RECS tanto con las Revistas Españolas de Ciencias Sociales como con las de Ciencias Jurídicas – Derecho Administrativo– y figura en el catálogo de revistas de LATINDEX, DICE, DIALNET y CSIC.

Director del INAP: Manuel Arenilla Sáez
catedrático de Ciencia Política y de la Administración
(Universidad Rey Juan Carlos)

Director de la Revista: Santiago Muñoz Machado
Catedrático de Derecho Administrativo
(Universidad Complutense de Madrid)

Secretario de Redacción: Juan Antonio Carrillo Donaire
Catedrático de Derecho Administrativo
(Universidad Loyola Andalucía)

COORDINACIÓN:

Departamento de Publicaciones, Estudios y Documentación del INAP

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN: Atocha, 106, 28012 Madrid

Tel.: 91-273-91-04

e-mail: reala@inap.es

Catálogo general de publicaciones oficiales: <http://www.publicacionesoficiales.boe.es>

EDITA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ISSN: 1989-8975

NIPO: 635-15-003-8

Depósito legal: M-1582-1958

Sumario

I. PRESENTACIÓN	PRESENTACIÓN Santiago A. Bello Paredes
II. ESTUDIOS	GÉNESIS Y FINALIDAD DE LA REFORMA Manuel Arenilla Sáez OPORTUNIDADES, RIESGOS Y RESULTADOS REALES DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Ricardo Rivero Ortega LAS COMPETENCIAS LOCALES: BALANCE DE SITUACIÓN Santiago A. Bello Paredes LA FUSIÓN DE MUNICIPIOS ÚNICO INSTRUMENTO DE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL PARA LA MODIFICACIÓN DE LA PLANTA MUNICIPAL: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA Antonio Calonge Velázquez LA SITUACIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Lorenzo Mellado Ruiz ASPECTOS FINANCIEROS DE LA REFORMA LOCAL Amable Corcuera Torres LA APLICACIÓN AUTONÓMICA DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Alfredo Galán Galán
	V. AUTORES
	VI. CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE ORIGINALES

Presentación

Santiago A. Bello Paredes

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Burgos. Coordinador

Transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), la Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica (REALA) ha tenido a bien publicar este número extraordinario con la finalidad fundamental de efectuar un balance de las fortalezas y debilidades que esta importante reforma legislativa estatal ha supuesto para el mundo local.

Como Coordinador de esta obra debo, en primer lugar, agradecer al Consejo de Dirección de esta Revista, así como a su editor el Instituto Nacional de Administración Pública, la excelente acogida de elaborar este número extraordinario, e igual agradecimiento debo de expresar a todos los colegas y compañeros que me han acompañado en esta iniciativa que ahora ve la luz. Todos ellos son reputados especialistas en las distintas dimensiones del ámbito local, por lo que la obra alcanza así la transversalidad necesaria para valorar adecuadamente el impacto de la reforma estatal contenida en la Ley 27/2013.

El resultado deberán valorarlo los lectores, pero como Coordinador debo mostrar mi satisfacción por el resultado alcanzado, pues los diversos trabajos que se integran en este número monográfico recorren los aspectos nucleares de la reforma. En este sentido, se analizan los orígenes y las razones que condujeron al Gobierno de la Nación a presentar esta iniciativa legislativa, así como a las Cortes Generales a su aprobación, lo cual es analizado con precisión por el profesor Arenilla.

Ya entrando en el aspecto sustantivo de la reforma, los profesores Rivero, Calonge, Mellado, Corcuera, Galán, y quien suscribe esta Introducción, analizan los aspectos referidos a los cambios introducidos en la reforma, así como también a las oportunidades perdidas por ésta; a la compleja situación de las competencias en el ámbito local; a la situación de la planta municipal; a la situación de los empleados locales, a la situación financiera de las entidades locales y, por último, al impacto de la reforma en el ámbito de la actuación normativa de las Comunidades Autónomas.

Como acertadamente expone el profesor Arenilla en este monográfico, las entidades locales en España se han caracterizado históricamente en nuestro Derecho contemporáneo por tener un papel secundario y dependiente o subordinado del centro; cuando la Constitución de 1978 modifica ese planteamiento, al establecer la autonomía local, incurre en una insuficiente regulación jurídica que ha ocasionado una endémica dependencia de éstas de los poderes legislativos central y autonómicos, cuya dimensión más visible ha sido una insuficiente financiación y una inacabada configuración de su ámbito competencial.

En este entorno jurídico y político, la Ley 27/2013 trata de superar esta situación haciendo pivotar la reforma local sobre cuatro elementos básicos: la determinación más precisa de las competencias locales evitando su solapamiento (bajo el paradigma de “una Administración, una competencia”), la racionalización de la planta local (tanto territorial como institucional), la profesionalización del personal al servicio de las estas entidades y, por último, implantando la sostenibilidad financiera en el ámbito local.

Y el resultado, tras un año de aplicación de esta reforma resulta desigual. Pues, por ejemplo, frente a las evidentes avances en materia de sostenibilidad financiera, que han hecho pasar a las entidades locales de una aportación negativa, no muy significativa por cierto, al PIB nacional a tenerla positiva, no tan favorable es el balance en cuanto se refiere a las competencias locales, pues las Comunidades Autónomas se han apresurado a legislar en un sentido contrario al contenido en la reforma estatal, lo que conlleva la persistencia de una zona de inseguridad jurídica en este ámbito.

En breve, y para acabar, el carácter asimétrico de los efectos alcanzados por la reforma estatal supone mantener vivo el problema local que, desde mi punto de vista, es uno de los problemas irresueltos de la Constitución de 1978.

En Castrillo del Val (Burgos), en la vera del Camino de Santiago y en el corazón de Castilla, diciembre de 2014.

Génesis y finalidad de la reforma local

Manuel Arenilla Sáez

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Rey Juan Carlos. Director del INAP
manuel.arenilla@urjc.es

Resumen

La Administración local no ha ocupado tradicionalmente un lugar central en el sistema político-administrativo español, lo que contrasta con la gran vitalidad de los gobiernos locales a partir de la década de los 80 del pasado siglo, especialmente en las grandes y medianas ciudades españolas. Estas asumieron una serie de nuevas responsabilidades a la vez que se estaban consolidando las comunidades autónomas. El resultado han sido las duplicidades, solapamientos e ineficiencias que reducen los derechos de los ciudadanos y que la actual crisis ha hecho que se vean como inaceptables. Esta situación debe ser solventada a través de mecanismos de coordinación, integración y cooperación entre los diversos poderes territoriales y los actores que actúan en la comunidad. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local se ha diseñado para preservar el futuro de la Administración local y su estabilidad financiera y competencial; esto es, para garantizar un conjunto de derechos de los ciudadanos respecto a sus municipios.

Palabras clave

Reforma local, España, eficiencia, coordinación territorial

Genesis and purpose of the Local Reform

Abstract

Local Government has not traditionally occupied a central place in the Spanish political-administrative system. This is in contrast to the great vitality of local governments since the 1980's, particularly in large and medium-sized Spanish cities. They took on great new responsibilities at a time when the autonomous communities were being consolidated. The result has been the duplicities, overlappings and inefficiencies that restrict the rights of citizens. The current crisis has demonstrated that this is unacceptable. This situation must be resolved by means of systems of coordination, integration and cooperation between the various territorial governments and all those who operate in the community. The Act 27/2013, of the 27th of December for the rationalization and sustainability of the Local Administration has been designed to preserve the future of the local Administration, its power and financial stability; to guarantee a set of rights for citizens with respect to their municipalities.

Key words

Local Government reform, Spain, efficiency, territorial coordination

SUMARIO

1. LA CONSTITUCIÓN DE NUESTRO SISTEMA LOCAL. 2. PRINCIPIOS Y BASES DE LA REFORMA. 3. LOS PROBLEMAS Y SUS RESPUESTAS. 4. REFLEXIONES FINALES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

1. LA CONSTITUCIÓN DE NUESTRO SISTEMA LOCAL

La división del poder en el territorio es una de las cuestiones que más controversias suscita en la conformación de los Estados. Se trata de articular las distintas unidades políticas y sociales existentes en una sociedad con el fin de lograr la integración y la cohesión social y la unidad y estabilidad del Estado. A la vez, es preciso determinar los niveles territoriales y el poder que va a ostentar cada uno de ellos y la manera en la que se van a relacionar. Las tensiones y alternativas que surgen en cada una de estas cuestiones afloran con motivo de cada crisis institucional o cambio constitucional, como puede observarse en España desde 1812 hasta nuestros días.

En los dos últimos siglos de nuestra historia, el modelo prevalente de la distribución del poder en el territorio es el de un centro con atribuciones en la formulación de las políticas públicas y la ejecución de las políticas más estructurantes de la sociedad. Cuando se ha optado por un modelo cuasi federal como el actual o el «integral» de la II República, las unidades regionales han compartido esa ejecución y han intervenido en la fase de formulación de las políticas públicas. En general, la Administración local española, más allá de unos breves periodos de tiempo que apenas tuvieron consecuencias prácticas, ha tenido un papel subordinado o complementario, menor, al poder o los poderes centrales en el diseño constitucional.

El estudio de los fundadores de nuestro modelo local, dominado claramente por los liberales doctrinarios y conservadores, mostrará una serie de rasgos que todavía hoy, con las lógicas transformaciones, podemos percibir. La primera nota es la necesidad de la división territorial, que para León de Arroyal en 1789 «es el cimiento de la buena administración» y que debía de ser uniforme y en provincias (Arroyal, 1968: 189). En esta misma idea incidirá Colmeiro (1995: 48): «La primera condición de un buen sistema administrativo es una acertada división territorial o la distribución de la acción administrativa en cierto número de esferas particulares que juntas se muevan en armonía y en virtud de un solo impulso». Sigue en esto a Bonnin (1834: 57), que señaló: «La división política del territorio, medida que precede á todas las demas en la en la institucion comunal, es una medida constitucional y la llave del edificio social».

La segunda nota es la necesidad de que los ministerios contaran con presencia en el territorio a través de aparato propio. Así, Javier de Burgos, artífice de la división provincial y del diseño inicial de la Administración periférica del Estado, señalaría que «el primer objeto de la division territorial es facilitar al que manda el conocimiento de las necesidades y de los recursos de un país; y este conocimiento, que es una necesidad para el gobierno y una garantía para los súbditos, se adquiere tanto mas facilmente quanto mayor sea la inmediatecion ó el contacto del administrador con el administrado» (Burgos, 1820). Esta misma idea la expresa al declarar que una de las bases de la Hacienda, y con ello del Estado, es «Hacer una division territorial arreglada y uniforme, que permita estender al rincon mas oscuro de cada distrito la accion benéfica de la administración» (Burgos, 1820). Pudiera caber alguna duda sobre el alcance del término «administración», pero queda claramente despejada en sus textos y en la siguiente nota.

La tercera nota es el otorgamiento de un papel secundario a la Administración local y dependiente o subordinado del centro, sea este estatal o regional. El origen de este planteamiento se encuentra en el liberalismo doctrinario. Este contrapone la Administración local con la activa, la propia del Gobierno central. Sus principales teóricos afirman: «Como consecuencia de lo arriba sentado, habrá la Administración central de estar revestida de las necesarias facultades para obligar, lo mismo a los alcaldes que a los Ayuntamientos, a encerrarse en el círculo de sus respectivas funciones y a llenarlas según las leyes» (Oliván, 1954: 157); «La ejecución debe estar siempre a cargo de la Administración activa, o sea, del gobernador responsable, pues que las corporaciones no son propias para operaciones activas» (Oliván, 1954: 149); «El alcalde ejerce sus funciones de la autoridad administrativa, bajo la dependencia inmediata del jefe de la Administración provincial» (Burgos, 1978: 112); «La ley no debe conferirles [a las diputaciones provinciales] atribuciones que puedan convertirlas en instrumentos de pasiones políticas» (Burgos, 1978: 163); «Pero en rigor y tales como estas corporaciones [las diputaciones provinciales] se hallan establecidas en la actualidad no debemos empeñarnos demasiado en la cuestion, pues en efecto, han perdido gran parte de su importancia y no pueden ofrecer grandes obstáculos á la administración activa, ni estorbar su marcha libre, uniforme y desembarazada» (Sáinz de Andino, 1982: 552).

La cuarta nota es el mantenimiento de una relación directa entre el Gobierno y la Administración General del Estado y los gobiernos locales, como se ha visto en algunas de las citas anteriores. Esto sucede en la actualidad, incluso aunque las comunidades autónomas sean las que llenan de contenido funcional la mayoría de la actividad local y ocupen la centralidad en el territorio. No obstante, el nivel central estatal sigue en la actualidad manteniendo amplios poderes en lo que respecta a la regulación básica del régimen jurídico local, de su personal, especialmente de los habilitados nacionales, y a la financiación. Este último aspecto se ha visto fuertemente reforzado en la actual crisis mediante el despliegue de distintos instrumentos de control financiero por parte de la Administración General del Estado destinados a los entes locales.

Podemos afirmar así que nuestro sistema cultural político-administrativo se fundamenta en gran parte en un modelo de distribución del poder en el territorio en el que el ámbito local ocupa una posición débil en el conjunto del Estado, tanto en términos competenciales como en los presupuestarios y financieros. Esto contrasta con las profundas transformaciones que ha experimentado la sociedad española en las últimas décadas y con las demandas crecientes de los ciudadanos, especialmente en términos de fortalecimiento democrático. Indudablemente, el cauce natural de manifestación de las nuevas demandas y necesidades ciudadanas es el ámbito municipal, especialmente en las medianas y grandes ciudades españolas. Además, existen una serie de competencias que se residen de manera estructural en el ámbito municipal, singularmente las de servicios sociales (Arenilla, Pérez y Romera, 2014).

La solución a una mayor descentralización local, que se viene reclamando por los responsables políticos locales desde mediados de los noventa del pasado siglo, no vendrá solo de la redefinición del marco competencial, sino que debe ser el resultado de un cambio sustancial de cultura que oriente la actuación de los poderes públicos hacia el nivel más próximo al ciudadano siguiendo principios y criterios de subsidiariedad, de eficacia, de gestión integrada y cooperativa, de capacidad y de sostenibilidad. Esto significa repensar el reparto de poder entre los niveles territoriales implicados. La nueva ley local viene a remover la distribución preexistente de ese poder e introduce una serie de instrumentos que empujan y favorecen el diálogo entre el ámbito autonómico y el local. Al nivel central estatal y autonómico corresponde ahora que la gestión pública se acerque al vecino de una manera efectiva.

2. PRINCIPIOS Y BASES DE LA REFORMA

La aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local fue compleja; prueba de ello fueron los más de treinta borradores y anteproyectos de ley elaborados a lo largo del casi año y medio de tramitación previa al Consejo de Ministros. A pesar de las muchas variaciones efectuadas en los textos, hay cuatro principios que se mantuvieron invariables. El primero de ellos es la necesidad de evitar los solapamientos y duplicidades de las competencias municipales con las de las comunidades autónomas y que se concretó en la expresión «una Administración, una competencia». El segundo pone el énfasis en la centralidad del ciudadano como receptor de los servicios públicos y en la garantía de la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los mismos, independientemente del lugar de residencia. El tercer principio es la preservación de ese acceso desde el punto de vista financiero mediante la garantía de la solvencia y la sostenibilidad municipal, con el fin de que las actividades y servicios municipales ofertados puedan constituirse en verdaderos derechos de los ciudadanos. El cuarto principio son en realidad dos: la transparencia y su reverso, la rendición de cuentas. Se produce un verdadero empoderamiento al ciudadano al considerar que la actividad pública debe prestarse rindiendo cuentas y con la máxima transparencia y rigor en la gestión de los recursos públicos.

Estos principios alimentan una serie de transformaciones en el modelo del gobierno local en España que se sustenta en unas bases. La primera afecta al sistema de relaciones intergubernamentales al impulsar la reforma la colaboración necesaria en la gestión de las competencias municipales de los gobiernos de las comunidades autónomas, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, especialmente en los municipios de menos de 20.000 habitantes. Se busca con ello fortalecer la cooperación y la confianza inter-institucional.

La segunda base vincula la eficiencia con los derechos de los ciudadanos. La falta de logro efectivo de la primera merma los segundos. La ley adapta en el ámbito local la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera con el fin de corregir la insuficiente atención que algunas Administraciones locales han otorgado tradicionalmente a los aspectos financieros y presupuestarios y a la estabilidad y continuidad de los servicios que prestan.

La tercera base de la nueva ley es la introducción de medidas efectivas de transparencia y de responsabilidad. Se fortalece la publicidad y la información de la gestión pública y se otorga más poder a los ciudadanos y a otras

instituciones públicas para que controlen mejor el ejercicio de la acción política local. A la vez, se incrementa la responsabilidad y la rendición de cuentas de los poderes locales a los organismos estatales o autonómicos que tienen competencias en materia financiera, y también a los ciudadanos. Se persigue con ello mejorar la legitimidad de nuestras instituciones públicas y la aceptación de sus integrantes.

La última base es la defensa en la ley de la profesionalización de la Administración local, en concreto de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional y especialmente de la función interventora. Se recupera su selección por la Administración General del Estado, en concreto por el Instituto Nacional de Administración Pública, y se incrementa su diferenciación y defensa frente al ámbito político o a cualquier otro tipo de consideraciones ajenas a su trascendente función pública.

Estas cuatro bases están diseñadas para asentar sobre ellas una Administración local más sólida y sostenible, mejor orientada al ciudadano y a sus necesidades, pues no hay que olvidar que son los ciudadanos los que sustentan el sistema político-administrativo y le otorgan su legitimidad.

3. LOS PROBLEMAS Y SUS RESPUESTAS

Existe una alta coincidencia entre los operadores del régimen y del gobierno local en el diagnóstico sobre sus disfunciones; claro es que esta coincidencia no se extiende a sus posibles soluciones. Estas van a depender de cuál sea el modelo que se adopte de distribución y articulación del poder en el territorio.

El hecho de que la regulación local después de la Constitución de 1978 se efectuase cuando ya había comenzado el proceso de transferencias a las comunidades autónomas, pero que no se supiese cuál iba a ser la configuración definitiva del modelo autonómico, determinó en buena parte las duplicidades y solapamientos competenciales entre el ámbito municipal y el autonómico. Este hecho se vio favorecido por la concepción universalista de los intereses y competencias de nuestros municipios en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL); de aquí que se detectara pronto la necesidad de articular mejor los niveles subnacionales, incluyendo el ámbito provincial que, salvo significativas excepciones en las últimas décadas, apenas ha tenido un papel relevante en la solución de los problemas derivados del inframunicipalismo.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAF) establece la priorización de las competencias y su vinculación con la financiación. Como principio general, los municipios prestarán servicios no obligatorios a sus ciudadanos cuando los obligatorios estén garantizados, no existan duplicidades con las competencias autonómicas y se cumplan los criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (que incluyen aspectos como el nivel de deuda, la morosidad o el pago a proveedores). La gradación competencial sitúa a la cabeza las básicas u obligatorias, luego las delegadas y finalmente las competencias no obligatorias. Además, la vinculación entre competencia y su correspondiente financiación se acentuará en el futuro al anunciarse en la ley la conexión, por primera vez, entre el sistema de financiación autonómica y el de las Haciendas Locales.

Por otro lado, la sociedad de 1985 era menos compleja que la actual hasta el punto de que hoy lo que resulta pertinente es hablar de gobiernos locales más que de Administraciones locales, significando con ello que para resolver las principales demandas y necesidades sociales es preciso la concurrencia de actores sociales, gubernamentales, empresariales y los propios ciudadanos que forman redes de políticas y de actores (Arenilla, 2011) que se complican conforme lo hacen las comunidades de las que surgen.

El inframunicipalismo aparece como una característica llamativa de nuestro sistema local. En las tres últimas décadas no ha existido una voluntad real por parte de las comunidades autónomas de resolverlo ni tampoco de incentivar la fusión de pequeños municipios. El resultado de estos años ha sido el incremento de la planta local por segregación municipal. Finalmente, cuando se han adoptado medidas de integración o cooperación su efectividad se ha dejado al acuerdo entre las partes.

La respuesta que se da al inframunicipalismo en la reforma local parte de que el problema no es el número de entidades locales, sino el efecto que esto produce en el ciudadano. Se enfoca el problema desde el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, a la recepción de servicios en condiciones de igualdad, independientemente del lugar en el que se reciban; es decir, el derecho a la prestación igualitaria de servicios en todo el territorio nacional, con un mismo nivel de calidad y a un coste similar. La insuficiente escala para la prestación de

actividades y servicios públicos es una de las causas principales de la desigualdad de los ciudadanos en el acceso a los mismos. En definitiva, se pone el énfasis en el receptor de la acción pública, en el ciudadano, y en la eficiencia, al entender que cuando esta no se produce, se está restando derechos al ciudadano, especialmente en las pequeñas localidades.

La reforma diferencia entre el municipio como núcleo de población, como núcleo que presta servicios y como núcleo de la representación democrática, de tal manera que se mantiene el primero al entender que el ciudadano tiene derecho a percibir su territorio en términos de identidad histórica y social, pero que de ahí no debe derivarse que sea el municipio el que deba prestarle todos los servicios que hasta ese momento se atribuían a la entidad local. A la vez, defiende la necesidad de que siga siendo el lugar de representación democrática, con el fin de que se conforme en el municipio, independientemente de su dimensión, la voluntad de los vecinos y esta pueda expresarse en las instituciones en las que se garanticen efectivamente sus derechos como receptores de bienes, servicios y actividades municipales. Si se piensa detenidamente, esto es lo que viene sucediendo en buena parte de los municipios en España desde hace tiempo, ya que muchos de sus servicios son prestados en la actualidad por entidades supramunicipales o por las comunidades autónomas. Lo que hace la ley es plasmar esa realidad, formalizarla y establecer mecanismos de gestión cooperativa no voluntarios, principalmente entre los ayuntamientos y las diputaciones provinciales para los municipios de menos de 20.000 habitantes.

La reforma, además, redefine la planta municipal. Establece que para que en el futuro se constituya un municipio deberá tener un mínimo de 5.000 habitantes; ser financieramente sostenible; contar con recursos suficientes para el cumplimiento de sus competencias municipales; y que no disminuya la calidad de los servicios que venga prestando. Las entidades locales menores existentes antes de la entrada en vigor de la LRSAL mantienen su estatus, mientras que las de nueva creación carecerán de personalidad jurídica, considerándose antes desconcentrados de los municipios. Finalmente, la reforma determina que la Administración General del Estado promueva e incentive la fusión voluntaria de municipios atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales.

La tradicional falta de cultura cooperativa en España desembocó en la existencia de casi 5.700 entidades del sector público local en 2007 que, además, se solapaban en buena parte con la Administración matriz y con otras Administraciones públicas, especialmente las comunidades autónomas. Se hacía necesario, por tanto, establecer una reforma que lograra la sostenibilidad de los derechos de los ciudadanos derivados de la oferta de bienes y servicios de los gobiernos locales sobre la base de la eficiencia. A finales de 2013, la cifra anterior se había rebajado en 962 entes, previéndose una reducción mayor en 2014.

La LRBRL partía de la idea de que ninguna de las necesidades de los vecinos ni nada de lo que sucediera en el municipio era, en principio, ajeno a la gestión del Ayuntamiento. La combinación de esta idea con la falta de cultura cooperativa y con un inadecuado, cuando no irreal, tratamiento de los ingresos ordinarios y del gasto público dio lugar a las cifras señaladas de entes públicos, a las duplicidades y a la inviabilidad de muchos entes locales. El problema de fondo es que se ha confundido «competencia» con «incumbencia». Es claro que al Ayuntamiento le incumbe lo que le afecte a sus vecinos, pero esto no significa que deba tener las competencias necesarias para resolverlo, ya que, en muchos casos, corresponde a otro nivel administrativo el hacerlo; con este nivel habrá de establecer los cauces de colaboración, cooperación o coordinación o los mecanismos de delegación necesarios, o deberán establecerse sistemas de cogestión con otros municipios. Ser consciente de los problemas de los ciudadanos no debe conllevar asumir directamente su resolución mediante gestión propia o indirecta. Se obvia, de esta manera, la gestión cooperativa y se profundiza en el particularismo y la desconfianza institucional.

La combinación de los fenómenos anteriores da lugar a la dilución de responsabilidades políticas, ya que al ciudadano le resulta difícil asignarlas con claridad ante la pléyade de organismos territoriales existentes en nuestro país, que suman alrededor de 13.000. Si no es posible atribuir claramente las responsabilidades políticas por parte de los ciudadanos, esto desincentivará la rendición de cuentas y la democracia se resentirá. Además, la rendición de cuentas ha sido deficitaria, especialmente en mancomunidades, agrupaciones de municipios y entidades locales menores. La solución propuesta por la reforma aprobada es reducir el número de organismos, impedir su crecimiento en el futuro, establecer mecanismos voluntarios y no voluntarios de cooperación entre los entes territoriales y reforzar los mecanismos ligados a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Uno de los efectos que este tipo de medidas ya ha producido es el incremento notable en el cumplimiento de la obligación de comunicación de la liquidación presupuestaria en las entidades locales.

El anterior modelo ha producido la debilidad democrática de los municipios y la aparición y extensión de los servicios impropios; a la vez que estos ponen de manifiesto el desajuste del sistema competencial. Sin embargo, algunos de los servicios impropios pueden considerarse estructurales al venirse prestando tradicionalmente por los municipios a cargo de sus propios medios financieros, como es el caso de los servicios sociales (Arenilla, Pérez y Romera, 2014: 217 y ss.). Esta realidad debe forzar el entendimiento entre los distintos niveles territoriales y una reordenación de los recursos.

La atribución impropia de competencias por los municipios, en ocasiones, se ha visto refrendada por las leyes autonómicas sin que estas hayan previsto la financiación correspondiente. La reforma reduce las competencias municipales al delimitarlas de las autonómicas, pero no busca que se generen vacíos competenciales ni el abandono de servicios esenciales de la comunidad, antes bien, aboca a la búsqueda de acuerdos entre las comunidades autónomas y los entes locales, a la vez que refuerza el papel supramunicipal de las diputaciones provinciales.

El panorama tradicional descrito, alimentado por la posición que ocupan históricamente los gobiernos locales en el sistema político-administrativo, ha desembocado en una debilidad financiera que se exacerba en momentos de crisis como los actuales. Esta debilidad se alimenta por la reducida escala de la prestación de los servicios, que lleva a que el sobrecoste por recibir un mismo servicio en un municipio pequeño respecto a uno mediano o grande —una media de casi tres veces más— haya de ser medido en términos de ineficiencia y de reducción de derechos de los ciudadanos. La debilidad también se manifiesta en el hecho de que una parte significativa de la financiación local es finalista a través de los convenios, principalmente autonómicos. La reforma efectuada, además del ajuste de competencias y la potenciación de las diputaciones provinciales, establece la obligatoriedad de la financiación completa de los convenios firmados con las comunidades autónomas y la posibilidad de que los municipios compensen el incumplimiento de pago de estas con las deudas autonómicas.

La combinación de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera con el anuncio de la reforma local y el conjunto de medidas dispuestas para la Administración local por el Gobierno de España a partir de 2012 (plan de racionalización, Fondo de Liquidez Autonómica, pago a proveedores, incremento del IBI, adelanto de la participación en los ingresos del Estado, retraso en el reintegro correspondiente a los ejercicios 2008 y 2009, incremento de la financiación, planes de ajuste) produjo que se pasase de un déficit en la entidades locales del 0,39% del PIB al 0,52% de superávit de 2013; una reducción del gasto entre 2011 y 2012 de 4.233 millones de €, o el 9,2% sobre el gasto de 2011; y una reducción de efectivos entre enero de 2012 y enero de 2014 del 6,10%. Finalmente, el número de corporaciones que presentaron un saldo presupuestario positivo pasó de 3.874 en 2010 a 6.413 en 2013.

Es necesario señalar que el paso de una situación de déficit a otra de superávit no ha sido, en la mayoría de los casos, a iniciativa de la Administración local. El conjunto de medidas adoptadas desde el nivel central estatal es el que ha hecho posible esta evolución tan positiva. Los efectos de los comportamientos del pasado y la evolución de los tres últimos años indican la pertinencia de los principios, medidas y bases de la LRSAL para que se puedan garantizar en el futuro las actividades y los servicios públicos locales.

4. REFLEXIONES FINALES

La posición tradicional de la Administración local en el sistema político-administrativo español ha sido de subordinación al poder central, sea este el del Estado o, más recientemente, también el de las comunidades autónomas. Esto ha hecho que los servicios públicos más relevantes para los ciudadanos hayan quedado históricamente fuera del ámbito local. Esta situación contrasta con las profundas transformaciones de los gobiernos locales a partir de la década de los 80 del pasado siglo, especialmente en las grandes y medianas ciudades españolas. Estas han tenido que asumir algunas necesidades de sus vecinos al mismo tiempo que se estaban consolidando las comunidades autónomas. El resultado han sido las duplicidades y solapamientos que la reciente crisis ha hecho que aparezcan como insostenibles. Este hecho no debe ocultar que la ciudad sea el lugar natural en donde surgen las necesidades ciudadanas y una buena parte de la innovación social; es en ella donde también de forma natural deben atenderse algunos servicios básicos para garantizar la integración y la cohesión social, la convivencia en comunidad. Para lograr estos objetivos, es preciso un entendimiento entre los diversos niveles territoriales y guiarse por principios como el de subsidiariedad, igualdad, lealtad, solidaridad, eficiencia y efectividad. La reforma emprendida introduce en el régimen local nuevos instrumentos que posibilitan el diálogo necesario entre los distintos poderes territoriales.

Un tercio de la población española vive en algo más de 7.000 municipios de menos de 20.000 habitantes y accede a las actividades, bienes y servicios públicos en peores condiciones de eficiencia y calidad que los habitantes de las ciudades medianas y grandes españolas. El resultado es una merma real de derechos de estos ciudadanos que debe ser solventada a través de mecanismos de coordinación, integración y cooperación de una manera no necesariamente voluntaria, habida cuenta del insuficiente resultado obtenido hasta ahora cuando se ha dejado a la libre disposición de las partes. De nuevo, se precisa una articulación más adecuada de los poderes territoriales y una mayor implicación, dada su posición en el sistema, de las comunidades autónomas con el fin de que ordenen el territorio de forma más adecuada a las necesidades y derechos de los ciudadanos.

La complejidad de nuestra sociedad aconseja aplicar un enfoque de gobernanza a la autonomía local con el fin de integrar de una manera más efectiva a los numerosos y dinámicos agentes públicos, privados y sociales en la actividad pública local. Para lograrlo es necesario poner mayor énfasis en la colaboración y la gestión participada de esos agentes y que los poderes públicos asuman que ya no es posible satisfacer las necesidades los ciudadanos sin contar con ellos.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local se ha diseñado para preservar el futuro de la Administración local y su estabilidad financiera y competencial; esto es, para garantizar un conjunto de derechos de los ciudadanos respecto a sus municipios. La limitación de las competencias municipales se ha realizado para garantizar su debida financiación y evitar las duplicidades actuales, que provienen de no ajustar las competencias municipales a las transferencias autonómicas, que se cerraron hace más de una década.

La nueva ley ha sido rediseñada desde su origen para que los municipios que se encuentren en una buena situación financiera puedan prestar servicios no obligatorios cuando los obligatorios estén garantizados, no existan duplicidades con las competencias autonómicas y se cumplan los criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Es decir, para una gran parte de nuestros municipios la situación tras la aprobación de la ley no debería ser sustancialmente distinta a la que venían desarrollando con anterioridad, aunque necesitarán reordenar sus prioridades y acordar con las comunidades autónomas la cartera de servicios no obligatorios, especialmente los servicios sociales. En el caso de los pequeños municipios, la interlocución con las diputaciones provinciales y las comunidades autónomas deberá procurar la sostenibilidad y la garantía de los servicios básicos y una mejor ordenación territorial de estos y de los no obligatorios. Finalmente, la reforma no afecta a la identificación de los ciudadanos con sus pueblos y ciudades, ya que preserva la realidad histórica de su representación democrática.

La profesionalización de la Administración local, esto es, la delimitación clara entre las responsabilidades políticas y las administrativas, es un reto importante para el futuro de los gobiernos locales. El logro del difícil equilibrio entre ambas responsabilidades ha de estar informado por la garantía de la neutralidad y la profesionalización de la acción pública local, que, como sabemos, es determinante en la lucha contra la corrupción. Las medidas de transparencia, de rendición de cuentas y de medición del resultado de los servicios públicos incluidas en la reforma local, sin duda, ayudarán a ese logro.

5. BIBLIOGRAFÍA

ARENILLA, M. (2011) «Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid» en Revista Española de Ciencia Política nº 25, abril de 2011, p. 31-56.

ARENILLA, M., PÉREZ, P. y ROMERA, O. (2014) «El impacto de la reforma local española en los servicios sociales», en DÍAZ LEMA, J. M. (Coord.) (2014) *Sostenibilidad financiera y Administración local*. Valencia: Tirant lo Blanc, p. 185-259.

ARROYAL, L. de (1968) [1789] *Cartas político-económicas al Conde de Lerena*, Estudio preliminar de Antonio Elorza. Madrid: Editorial Ciencia Nueva.

BONNIN J. (1834) *Compendio de los Principios de Administración*. Madrid: Imprenta de Don José Palacios.

BURGOS, F. J. de

- (1820) *Miscelánea de artes, comercio y literatura*.

- (1978) [1840] *Las Ideas de Administración de Javier de Burgos*, Estudio preliminar de Eduardo Roca Roca. Alcalá de Henares: INAP.

COLMEIRO, M. (1995) [1850] *Derecho Administrativo español*. Santiago de Compostela: EGAP.

OLIVÁN, A. (1954) [1843] *De la Administración Pública en relación a España*. Prólogo de Eduardo García de Enterría. Madrid: IEP.

SÁINZ DE ANDINO, P. (1982) *El pensamiento administrativo de Sáinz de Andino*. Introducción y notas de José M^a. García Madaria. Madrid: INAP.

Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local¹

Ricardo Rivero Ortega

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Salamanca
ricriv@usal.es

Resumen

Un año después de la entrada en vigor de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local podemos valorar su necesidad, oportunidades y riesgos creados. La aprobación de la norma en un momento de crisis económica explica algunas de sus soluciones, que sin embargo no pueden considerarse radicales. La efectividad de algunas de sus previsiones se enfrenta ahora a las medidas adoptadas por los poderes autonómicos, en una actitud defensiva de sus propias competencias y de los servicios municipales afectados.

Palabras clave

Reforma local. Medidas de ajuste. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre la Administración local. Servicios públicos.

Opportunities, Risks, and Actual Results and Sustainability Rationalization Act Local Government

Abstract

One year after the entry into force of the Act of rationalization and sustainability of the Local Administration we can value its necessity, opportunities and risks created. The adoption of the law in a time of economic crisis explains some of its solutions, which however cannot be considered radicals. The effectiveness of some of its provisions is now faced with the measures taken by autonomous governments, in a defensive attitude to their own competences and the municipal services concerned.

Key words

Local reform. Adjustment measures. Competences of State and of the Autonomous Communities on Local Government. Public services.

¹ El presente trabajo se ha elaborado en el marco del Proyecto de investigación, “El Derecho de la Administración sostenible: mejores normas para la austeridad, la eficiencia y la rendición de cuentas”, (DER 2011-228014), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

SUMARIO

1. ¿ERA NECESARIA ESTA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL EN ESPAÑA?. 2. OPORTUNIDADES DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN. 3. RIESGOS DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD. 4. LA DESACTIVACIÓN DE LA LEY POR LOS PODERES AUTONÓMICOS. 5. PERSPECTIVAS DE FUTURO.

1. ¿ERA NECESARIA ESTA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL EN ESPAÑA?

A un año de la publicación en el BOE de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, podemos ponderar con suficiente perspectiva el grado de oportunidad y la contribución efectiva de la reforma a la mejora de la Administración y el Gobierno local: ¿Se encuentran municipios y diputaciones hoy en mejores condiciones de afrontar sus desafíos? ¿Han innovado realmente en la manera de prestar los servicios públicos hacia los ciudadanos?²

Cuando nos detenemos a analizar las estrategias adoptadas por los entes locales para responder a la crisis económica, nos encontramos con ajustes y recortes lineales en sus gastos de personal; también con la restricción del alcance de determinados servicios. Vemos muchas menos iniciativas en clave de sostenibilidad, sin reducir personal ni prestaciones. Casi todas las decisiones adoptadas antecedieron además a la aprobación de la nueva Ley, propiciando el ajuste otras medidas: ¿hacían falta alforjas para este viaje?³

Más allá, ¿era necesario tanto estrépito? Recordemos la enorme polémica suscitada en torno a la tramitación y promulgación de esta Ley, proyectada especialmente sobre algunos de sus contenidos principales. No se discutía toda ella, como tampoco se ha cuestionado en los últimos años la necesidad de una reforma de la Ley de Bases de Régimen Local en España. Se presentaba abierta oposición contra su trayectoria escorada, no se discutía la inadaptación de numerosas previsiones del régimen anterior al contexto actual⁴.

De hecho, en pasadas legislaturas se abrieron procesos de elaboración de borradores de anteproyecto de modificación de la Ley de Bases, pudiendo recordarse el Libro Blanco para la reforma del gobierno local en España, un documento promovido en 2005 por el Ministerio de Administraciones públicas a través de su Secretaría de Estado para de cooperación territorial. Algunos de los temas tratados en este documento coinciden con puntos clave de la reforma actual: competencias, estructuras, financiación⁵.

Desde posiciones oficiales identificadas con el texto de los sucesivos borradores de anteproyecto se sostienen razones verosímiles para justificar su enfoque, derivado de la reforma constitucional del artículo 135, tan cuestionada⁶. Una defensa de la constitucionalidad del texto resulta mucho más sólida desde la tesis del cambio en nuestra Constitución económica resultante de la nueva cláusula, llamada a producir efectos múltiples, competenciales y organizativos⁷.

Y es que la crisis económica está en el origen de esta reforma, incluida en el paquete de compromisos asumidos por el Gobierno de España con la Unión Europea en un contexto de riesgo de quiebra. Si otros países intervinidos – como Portugal o Grecia – tuvieron que reducir drásticamente sus estructuras locales, el nuestro evitó tan draconianas exigencias, pero hubo de cuantificar incrementos de eficiencia en este ámbito. Al fin había que poner cifras sobre la mesa para recibir el visto bueno⁸.

A nadie se le escapa que las circunstancias lo exigían, pero el cálculo de los 8000 millones de euros estimados como ahorro derivado de esta reforma fue objeto de todo tipo de críticas, y no sólo por lo incierto de su fundamento y sus efectos sobre los presupuestos y servicios municipales. No cabe sin embargo tildarlo de exagerado, pues la contribución de las entidades locales a la reducción del déficit público, antes incluso de entrar en vigor la reforma, estuvo en el entorno de tal cifra⁹.

² Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo/MERINO ESTRADA, Valentín, *Innovación y gobiernos locales. Estrategias innovadoras de municipios y diputaciones en un contexto de crisis*, INAP, Madrid, 2014.

³ Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Algunas claves para la elaboración de un Plan de Ajuste Municipal”, *Diario de Derecho municipal*, lustel, marzo 2012.

⁴ Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo/MERINO ESTRADA, Valentín, “La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos”, *Revista de Estudios Locales*, Recopilatorio 2013.

⁵ Vid. *Libro Blanco para la reforma del gobierno local en España*, MAP, 2005.

⁶ Vid. ARENILLA, Manuel, “Principios de la reforma local”, *Revista de Estudios Locales*, núm.169, 2014.

⁷ Vid. Sobre la reforma del artículo 135, Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Derecho administrativo económico*, Marcial Pons, Madrid, 2012.

⁸ Vid. MERINO ESTRADA, Valentín (Ed.), *Crisis económica y entidades locales*, Lex Nova, Valladolid, 2012.

⁹ Vid. CIRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, *Ocho mil millones de ahorro. La compleja reforma de la Administración local*, 7 de mayo de 2013.

Se comprenden sin embargo las resistencias y críticas al cambio: racionalizar y racionar son verbos distintos, pero apenas se diferencian por cuatro letras. Curiosamente, juntas forman el vocablo “liza”, cuyo significado puede ser “campo dispuesto para el combate”, o “pelea, lucha”. Juego de palabras entretenido para una reforma adversativa, planteada desde su origen lanzando un desafío provocador a los considerados insuficientemente racionales o sostenibles, que debían aceptar el racionamiento.

Confundo deliberadamente racionalizar con racionar porque el adelgazamiento de la Administración local para la estabilidad presupuestaria ha sido el *leit motiv* de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad. Por eso la norma ha resultado tan antipática y ha sido rechazada por todos los grupos políticos en la oposición. Ahí está la explicación de que fuera tan mal recibida por los responsables municipales y autonómicos, perfectamente conscientes del origen del déficit y la deuda en más altos niveles administrativos.

A nadie le gusta que le impongan la dieta, menos aún si le eligen el menú. Y he ahí probablemente una de las causas del rechazo a las previsiones del primer Proyecto de Ley, pues si nadie discutía la necesidad de evitar los desequilibrios presupuestarios, todos preferían disponer de libertad para decidir cómo alcanzar el objetivo. Y debiera respetarse la prioridad de cada cual mientras no se requiera ayuda ajena para conseguirlo. Muchos municipios criticaron que con estas medidas pagaran justos por pecadores.

Y es que la pretendida racionalización podía haberse limitado a las entidades locales con gran deuda (las menos). Además, muchas de las medidas de la nueva Ley fueron anticipadas en acuerdos con las entidades locales, así los reales decretos-leyes de planes de pago a proveedores, medidas que recuerdan a los memorándums de entendimiento (MOUs, en inglés) suscritos por los Estados (España, Grecia, Portugal...) con la Troika, incluyendo las capitulaciones concretas del programa de ayuda financiera.

Personalmente me he manifestado muy crítico con las cesiones de soberanía y autonomía institucional derivadas de estos compromisos con Europa, pero también reconozco que en el caso español el escenario podría haber sido mucho peor. Basta con mirar hacia el oeste y ver el impacto de la crisis sobre las entidades locales portuguesas¹⁰. E igual que los memorándums de entendimiento han sido mucho más específicos para Portugal que para España, *esta reforma local habría contribuido a esquivar otra más drástica, mucho peor*.

Ahora bien, ¿Vale conformarse considerando aceptable un *mal menor*, necesario aunque detestable?, Quienes rechazan por completo la reforma, esgrimen argumentos de inconstitucionalidad variados: lesión de la autonomía local, desnaturalización de la provincia...¹¹. Para muchos expertos, no era esta la reforma apropiada. Pero también habría que preguntarse si en el escenario político y económico en el que se gestó, con las extraordinarias presiones y el ataque especulativo sobre la deuda española en aquel momento, cabía otra alternativa¹².

2. OPORTUNIDADES DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN

Tal vez, ¿hubiera sido mejor dejar todo como estaba aplicando sólo medidas de urgencia y con carácter excepcional? En toda valoración de política pública u opción normativa hemos de incorporar la comparativa de no hacer nada. ¿Hubiera sido suficiente con la Ley de Estabilidad Presupuestaria para corregir cualquier desviación del gasto de las entidades locales? ¿Eran necesarias otras reformas estructurales además de las medidas de excepción? Desde mi punto de vista sí, porque la Administración local debía (y debe) innovarse¹³.

A mi juicio, en ningún caso era ni es posible volver a las propuestas de reforma del régimen local consideradas adecuadas en el momento anterior a la crisis económica, cuando los ingresos por recaudación se mantenían estables o crecientes en todos los niveles administrativos. El replanteamiento de la financiación en pleno ajuste hubiera propiciado enfrentamientos poco fructíferos y de resultados aún peores que esta reforma. Así que los condicionantes eran muy distintos en plena crisis, requiriendo otras respuestas¹⁴.

¹⁰ Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Los administrativistas y las crisis”, Conclusiones presentadas como relator del *Coloquio luso español de profesores de Derecho administrativo celebrado en la Universidad Nova de Lisboa en noviembre de 2013*, divulgadas por la AEPDA, 2013.

¹¹ VELASCO CABALLERO, Francisco, “Títulos competenciales y garantía institucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Dir.), *La reforma de 2013 del Régimen local español, Fundación Democracia y Gobierno local*, Barcelona, 2013. ZAFRA VICTOR, Manuel, “Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, en *¿Un nuevo modelo de gobierno local?*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2014.

¹² Vid. FONT I LLOVET, Tomás, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿Era ésta la reforma?”, *Anuario de Gobierno local*, núm. 1, 202.

¹³ Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, *La necesaria innovación en las instituciones administrativas*, INAP, Madrid, 2013. MERINO ESTRADA, Valentín/RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Gestionar mejor, gastar menos. Una guía para la sostenibilidad municipal*, Cemci, Granada, 2011.

¹⁴ Un ejemplo de reforma local basada en las propuestas anteriores a la crisis lo ofrece la LAULA de Andalucía, Vid. ZAFRA VICTOR, Manuel, “Ley de autonomía local de Andalucía”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 88, 2010.

En mi opinión, sin embargo, era y es todavía necesario dar soluciones efectivas para varios problemas acen- tuados en el escenario presente: discusión sobre la planta; una mejor definición competencial; la garantía de la sos- tenibilidad de sus servicios básicos; el control del gasto de las entidades locales para su eficiencia; la prevención de la corrupción; la multiplicación exagerada de organizaciones instrumentales dependientes de las entidades locales advertida por el Tribunal de Cuentas; y el crecimiento de plantillas en períodos preelectorales...¹⁵

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad ha tenido la oportunidad de resolver varias de estas necesidades. Y en honor a la verdad debe decirse que lo ha intentado en parte, aunque muy presionada y condicionada por el objetivo de traducir en resultados económicos sus logros y alcances. Incorporar ese elemento de restricción presupuestaria a debates tan sensibles como el relativo al papel de los pequeños municipios, las entidades locales menores o las competencias sociales de los ayuntamientos, explica la airada reacción municipalista¹⁶.

Paradójicamente el principal objetivo de la Ley, cual es propiciar la contención de gasto, se alcanzó antes y por otras vías. Es lo que se ha definido perspicazmente como efecto anticipado de la reforma, aunque como ya hemos insinuado cabría preguntarse si se hubiera producido el mismo efecto sin esta Ley; si hubiera sido suficiente con la Ley de Economía Sostenible. Mi respuesta es sencilla: en el corto plazo, hubiera bastado con las medidas de estabilidad; en el medio y largo plazo, era imprescindible la reforma local¹⁷.

Y es que las limitaciones y controles del gasto previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria son eminentemente cuantitativos, mientras el Gobierno y la Administración local requerían a mi juicio indicadores cua- litativos. Establecer prioridades en cuanto a las competencias y servicios a garantizar (los más básicos antes que otros menos imprescindibles), señalar topes máximos sobre el coste del personal político y eventual, o exigencias precisas sobre la excesiva proliferación de entidades instrumentales¹⁸.

Para todo ello también era necesario reforzar el papel de los interventores, lo que relativamente parece intentarse con un nuevo régimen de los habilitados, así como con la modificación del Texto Refundido de la Ley de Haciendas locales, en su artículo 213, contemplando el envío de información de los órganos interventores al Ministerio de Hacienda. O en su artículo 218, previendo un Informe sobre resolución de discrepancias, que será discutido en el Pleno. También se prevé la comunicación de las irregularidades detectadas al Tribunal de Cuentas.

Además, la Disposición Adicional Sexta del Proyecto de Ley permite articular la colaboración con la Inter- vención General del Estado de las intervenciones locales. Pero si no se refuerza el estatuto de los habilitados de carácter nacional despejando dudas relevantes sobre su papel a la hora de señalar ilegalidades (el complejo deba- te sobre la llamada “advertencia de ilegalidad”) o se establecen límites a los nombramientos por libre designación, de poco servirán todas estas novedades¹⁹.

En muchos de los puntos más relevantes del cambio normativo, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad opta por soluciones comedidas, de equilibrio o composición de posturas, evitando las alternativas radicales y hu- yendo de la extrema satisfacción de ciertas demandas. Así ocurre en lo relativo a los habilitados (pues la posición de la FEMP no coincidía con la de COSITAL), pero también en otros asuntos mayores, como el debate sobre el excesivo número de entidades locales en España.

Muy criticado por tirios y troyanos ha sido el posicionamiento de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad sobre la espinosa cuestión de la planta municipal. Partimos de un mapa local apenas alterado desde la Edad Media, realidad perceptible a simple vista de proyección de los términos municipales sobre el perfil de la península. El in- framunicipalismo es más acusado cuanto más al norte, multiplicándose también por cientos las entidades locales menores que gestionan sus bienes y autogobiernan sus comunidades²⁰.

La nueva regulación de las entidades locales menores, recogida en el artículo 24bis de la Ley, más los incen- tivos económicos previstos para la fusión de municipios, son buena muestra de la apuesta del legislador por la voluntariedad, reflejada en otros momentos clave de la norma (así, por ejemplo, en lo relativo a la función coor- dinadora de las diputaciones provinciales). No se elude la necesidad de racionalizar también reduciendo cifras, aunque es muy remota en mi opinión la posibilidad de que se multipliquen las fusiones.

15 Vid. PARADA VÁZQUEZ, José Ramón/FUENTETAJA PASTOR, Jesús, *Reforma y retos de la Administración local*, Marcial Pons, 2007.

16 Se convocaron manifestaciones y protestas en toda España contra la reforma local, señalando su potencial impacto negativo sobre los servicios sociales y la existencia misma de los pequeños municipios, probablemente con un alarmismo que la realidad ha demostrado exa- gerado, a la vista de los hechos.

17 Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, “¿Cómo hacer sostenible la iniciativa económica local?”, *Revista de Estudios Locales*, 2011.

18 Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Limitaciones a la potestad de autoorganización. Las formas de prestación de los servicios locales”, *Diputación de Barcelona*, 2013.

19 Al respecto me remito a las ponencias y conclusiones alcanzadas en el último Congreso de COSITAL, celebrado en el INAP en no- viembre de 2014.

20 Vid. DíEZ SÁNCHEZ, Juan José (Ed.), *La planta del gobierno municipal*, AEPDA, 2013.

No creo que la nueva redacción del artículo 13 de la Ley de Bases favorezca realmente la reducción del número de municipios porque obvia dos aspectos muy sensibles y explicativos e la vocación identitaria de las colectividades locales, ambos basados en el interés: la administración de los bienes comunales, por un lado, y los actos de adjudicación de contratos (selección de proveedores y de personal), por otro. Deslocalizar esas decisiones de reparto de beneficios suscita un sinnúmero de resistencias, y no sólo en clave sentimental.

Menos componedora y transigente se muestra en cambio la reforma en lo relativo a la exigencia de racionalización *ad intra* de las estructuras municipales, de modo y manera que es previsible un mayor impacto organizativo de sus previsiones sobre la Administración instrumental, tanto sobre el número de entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles, como sobre los consorcios. Y no sólo respecto de las creadas en el pasado, sino también hacia el futuro (nueva redacción del artículo 84bis)²¹.

Igual efecto real puede producir la reforma sobre el gasto en personal, conteniendo las tendencias retributivas descompensadas que por la vía del reconocimiento de complementos específicos se observan en la Administración local. El nuevo artículo 75bis, además, establece topes para los salarios de los cargos políticos, límites muy generosos y elevados que sólo servirán para corregir las situaciones más exageradas en municipios que retribuían muy por encima de la media a sus ediles²².

Estas medidas también han de aplicarse en las sociedades mercantiles, regulando con bastante detalle tanto el número máximo de miembros en los órganos de gobierno en la nueva redacción de la Disposición adicional duodécima de la Ley de bases. Igualmente se contempla la transparencia necesaria de estos datos y la extinción de los contratos mercantiles de alta dirección, como se establecen topes de sueldos y limitaciones del personal eventual en la Disposición Transitoria Octava y Disposición Transitoria Undécima²³.

Todos estos cambios en línea de austeridad y buen gobierno son, sin embargo, menores en comparación con el tema estrella de la reforma local, cual es el nuevo esquema competencial. En la reordenación de las competencias municipales y provinciales se encuentra una de las modificaciones más relevantes de la normativa básica de régimen local, tratando de eliminar duplicidades y solapamientos para realizar por fin el principio “una Administración, una competencia” (mantra del informe CORA)²⁴.

Es fundamental a estos efectos el nuevo apartado 4 del artículo 7: “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. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Así, el nuevo régimen de las llamadas competencias impropias requiere una reconsideración en clave de coordinación interadministrativa y justificación de sostenibilidad de su prestación. Comunidades autónomas y entidades locales habrían de alcanzar acuerdos en materias principales (educación, sanidad, servicios sociales) evitando los solapamientos y clarificando las fuentes de financiación de tales intervenciones, una vez más con el propósito de garantizar una Administración eficiente desde el punto de vista económicos²⁵.

Muchas objeciones ha recibido tanto en su planteamiento teórico como en sus consecuencias prácticas esta exigencia: ¿Acaso no pueden ser positivas determinadas duplicidades?; ¿Quién se solapa y duplica?; ¿No pueden dos administraciones prestar el mismo servicio ante una demanda múltiple y diversa? En todo caso, en atención al principio de subsidiariedad, de ser preciso eliminar intervenciones en niveles administrativos, habría que comenzar por los más distantes, reconsiderando estructuras estatales o autonómicas²⁶.

21 Vid. NIETO GARRID, Eva, “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y los consorcios administrativos”, en CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio/NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar (Dir.), *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración local*, 2014.

22 Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo/MERINO ESTRADA, Valentín, “Benchmarking, ejemplaridad pública y Nudge: herramientas de buen gobierno, integridad institucional y la innovación democrática”, *Revista Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2012.

23 Vid. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “Los falsos empleados públicos: el personal eventual”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 34, 2013.

24 Vid. CALVO, Juan, “La nueva delimitación competencial y organizativa de la Administración local”, en *Revista de Estudios Locales*, núm. 169, 2014.

25 Vid. MORILLO-VELARDE, José Ignacio, “Competencias municipales: competencias delegadas e impropias”, *Cuadernos de Derecho local*, núm. 34, 2014.

26 Vid. MERINO ESTRADA, Valentín, “Los servicios públicos locales tras la reforma”, En *Revista de Estudios Locales*, núm. 169, 2014.

Para ofrecer un balance justo y realista de la reforma, hay que esperar a tener más datos en torno a su incidencia final sobre educación, sanidad y servicios sociales. Las decisiones autonómicas en línea de relativizar las exigencias de la nueva Ley atemperarán sus consecuencias, pero sería interesante disponer de datos concretos sobre competencias impropias abandonadas a resultas de la suma normativa y económica en el contexto de la crisis: ¿Puede hablarse de un retroceso de la intervención social local?

Probablemente la respuesta será distinta dependiendo de la capacidad económica real de cada Ayuntamiento, porque las cifras importan en esto como en todo. Del mismo modo, la reforma competencial no afecta de igual forma a los grandes ayuntamientos y a los medianos y pequeños. A los primeros intenta apartarlos de algunos ámbitos de acción tradicionales, pero a los de menos de 20.000 habitantes, que son la inmensa mayoría, simplemente parece pretender sustraerles sus servicios básicos para encomendárselos a las diputaciones, convertidas en responsables de su prestación en condiciones eficientes²⁷.

Esta apuesta clara por las diputaciones provinciales ha suscitado todo tipo de críticas e incluso un pronunciamiento del Consejo de Estado que cuestiona la claridad de la redacción normativa en el punto de su papel coordinador de la prestación de servicios. La realidad además está mostrando un escaso interés de los gobiernos provinciales por cambiar su papel tradicional, pues muchas de sus líneas demuestran el caso omiso prestado a la eliminación de la genérica competencia de fomento provincial.

De poco sirve que el legislador se empeña en convertir a las diputaciones provinciales en los nuevos actores administrativos de la ordenación del territorio si los poderes autonómicos tienen planes alternativos en este esquema. Escasos resultados dará el replanteamiento competencial si todos los entes locales siguen actuando como antes. Mínimas reducciones del número de municipios veremos sin enfoques más pragmáticos. ¿Se aprovecharán algún día las oportunidades de la reforma local? Contesto prudentemente sí, pero también pienso que se podía hacer avanzando mucho más en clave de innovación²⁸.

3. RIESGOS DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD

El balance final de las oportunidades creadas y aprovechadas por la reforma legal apenas compensa tanto alarmismo y resonancia acusándola de atentado al municipalismo. Efectivamente, si la Ley de Racionalización y Sostenibilidad me parece necesaria, también podría haber incorporado soluciones más cautas sobre servicios sensibles y esenciales en el momento de crisis que aún atravesamos. Esto es predicable, por ejemplo, de las escuelas infantiles o las residencias de la tercera edad.

¿Ha puesto en riesgo la Ley servicios esenciales no considerados prioritarios? Probablemente no, pero sí ha propiciado la confusión sobre su mantenimiento de futuro, lo cual es negativo. Y este es un efecto paradójico de la reforma, porque probablemente la intención del legislador era garantizar la _sostenibilidad de estos servicios al exigir un comportamiento presupuestario más responsable de los gestores locales, exigiéndoles también la fijación de un orden de prioridades.

Algo similar ha sucedido – o sucederá pronto – con el refuerzo del protagonismo de las diputaciones provinciales, incapaces hasta el momento de asumir ese papel que pretende concedérsele. Su pasividad en la aplicación de las previsiones de la reforma ha reabierto el debate sobre la procedencia de su supresión, con voces a favor y en contra, en una polémica últimamente protagonizada por José Luis RIVERO YSERN y Francisco SOSA WAGNER, dos señalados expertos en Derecho local²⁹.

Parece muy necesaria la reinención de las diputaciones, pero éstas apenas han adoptado estrategias adaptativas al nuevo contexto. En cambio, están liderando iniciativas de promoción del empleo y el desarrollo económico que no han sido cuestionadas en términos competenciales, aunque si no se articulan en coordinación con las competencias autonómicas o municipales carecen de habilitación expresa en la nueva enumeración de títulos del artículo 36 de la Ley de Bases de Régimen local.

En suma, la oportunidad de reinención de las diputaciones ha sido servida por la Ley, pero lo cierto es que hasta ahora no parece haber sido aprovechada por los responsables de los poderes provinciales, más interesados al parecer en gestionar como siempre que en explorar las posibilidades de mejora de la gestión de los servicios de los pequeños municipios. Una vez se superen los peores escenarios económicos de la crisis, se hará mucho más difícil el liderazgo provincial en sus funciones de coordinación.

27 Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Alteraciones de la planta municipal y reinención de las diputaciones”, en *Revista de Estudios Locales*, núm. 169, 2014.

28 Vid. MERINO ESTRADA, Valentín/RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Innovación en los gobiernos locales*, INAP, Madrid, 2014.

29 Vid. RIVERO YSERN, José Luis, “La Provincia y la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local” *Revista General de Derecho administrativo*, núm. 36, 2014. SOSA WAGNER, Francisco, “El cangilón de la provincia”, *Diario de Derecho municipal*, lustel, 2014.

De persistir esta inercia institucional, habría que plantearse en futuras reformas constitucionales la disponibilidad de la provincia como entidad local, generalizando un diseño asimétrico que funciona de hecho para las Comunidades autónomas uniprovinciales, y podría ser extensible a otras con menos apego a las diputaciones. Así, cada Estatuto de Autonomía podría definir – previa reforma constitucional, insisto – si deben existir también poderes locales provinciales u otras fórmulas alternativas.

De este modo se superaría el escenario resultante de la interpretación constitucional plasmada de modo traumático en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, recaída sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña³⁰. Y se daría salida al más que creciente interés de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local, obstáculo principal a la efectividad de las previsiones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad, como advirtió certeramente Santiago MUÑOZ MACHADO³¹.

4. LA DESACTIVACIÓN DE LA LEY POR LOS PODERES AUTONÓMICOS

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local reconoce en sus propias disposiciones la asimetría del régimen local en el territorio español. Así, la Disposición Adicional primera prevé el régimen aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco; la Disposición Adicional segunda, el aplicable a la Comunidad Foral de Navarra; la Disposición adicional tercera contiene una mención específica para Aragón, en su apartado tercero; la Disposición Adicional cuarta contempla especialidades para Ceuta y Melilla...³²

Las resistencias de los poderes autonómicos al incremento del protagonismo del legislador básico sobre el régimen local se comprenden tras una oleada de reformas estatutarias cuyo propósito incluyó el avance de la “interiorización” de esta normativa, en una línea federal defendida por muchos de nuestros expertos, pero no necesariamente la única posible ni la más plausible a la vista del texto constitucional, máxime si tenemos presentes las competencias estatales del artículo 149.1.18³³.

No es casual que hayan sido precisamente las Comunidades Autónomas con versiones más recientes de sus Estatutos de Autonomía las más resistentes y activas en la defensa de sus propias competencias contra las medidas incorporadas en la Ley de Racionalización. La previsión en muchas de ellas de la existencia de leyes locales autonómicas se ha visto seriamente afectada por un texto estatal decidido a poner orden en un mundo a ordenar territorialmente, materia propia del poder autonómico³⁴.

La aprobación en Andalucía de la LAULA (Ley de Autonomía Local de Andalucía) es un buen ejemplo de los problemas de fuentes generados por la aprobación final de la Ley de racionalización. Algunas de las previsiones de este texto ya parecían incompatibles con otras de la Ley de Bases, pero la última redacción del Estatuto de Autonomía andaluz podría explicar desavenencias en aspectos clave (como los modos de gestión de los servicios públicos). La reforma ha incrementado estas contradicciones³⁵.

No es en modo sólo una cuestión política, pues entre los contradictores de la Ley puede señalarse a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, emblemática por su número elevadísimo de municipios y por tramitar en paralelo a la reforma del Estado una iniciativa alternativa – no contraria, pero difícilmente complementaria – en forma de Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio, norma que apuesta por fórmulas alternativas a la preferida por el Estado (las diputaciones) para mejorar la gestión de los servicios municipales³⁶.

Así, en Castilla y León se aprobó 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. Medidas similares encontramos en Cataluña, Aragón, Andalucía o en las Islas Baleares (el Decreto Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local).

Las Comunidades Autónomas han satisfecho su prurito de defensa de competencias propias e impropias ajenas con estas medidas de urgencia, pero cabría preguntarse si realmente se blindan así las competencias loca-

30 Vid. FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, “Los gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 37.

31 Vid. MUÑOZ MACHADO, Santiago, en la posición del *Círculo Cívico de Opinión* sobre la reforma.

32 Vid. VELASCO CABALLERO, Francisco, “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 7, 2013.

33 Vid. Las posiciones respectivas sobre la autonomía local defendidas por José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR y Francisco VELASCO CABALLERO en el Congreso de la AEPDA celebrado en Santander, publicadas en 2007.

34 Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo/MERINO ESTRADA, Valentín (Dirs.), *Derecho local de Castilla y León*, Iustel, 2014.

35 Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, “régimen jurídico de los servicios públicos locales”, en *Tratado de gestión de los servicios públicos*, La Ley, 2012.

36 Vid. *Derecho local de Castilla y León*, cit, Iustel, 2014.

les³⁷. La protección de los ámbitos de intervención de municipios y diputaciones provinciales requiere, desde mi punto de vista, más participación de las entidades locales sobre los tributos autonómicos, pues las normas por sí solas no garantizan la viabilidad económica.

5. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Con esta reacción de parte de las Comunidades Autónomas, en cualquier caso, se dificultan muchas de las consecuencias prácticas de la reforma, pudiendo formularse las siguientes preguntas como indicador de su aplicación real: ¿Están realizándose los informes sobre competencias previstos en el 3.2.4 de la Ley? ; ¿Están preparándose las diputaciones provinciales para asumir su nuevo papel coordinador?; ¿Se han llevado a cabo fusiones gracias a los incentivos prometidos?; ¿Cuántas entidades instrumentales se han suprimido realmente?

Las opiniones más alarmistas en relación a las consecuencias de esta Ley no parecen haberse visto correspondidas por la realidad de los hechos, porque la norma no ha sido redactada ni aplicada en versiones maximalistas. No se ha producido una reducción drástica ni de estructuras ni de competencias, aunque sí es muy probable que en adelante las entidades locales calibren más en términos de sostenibilidad la creación de nuevos órganos o la prestación de más servicios, ponderando sus costes.

El Auto del Tribunal Constitucional de 23 de septiembre de 2014 deniega la petición de suspensión de vigencia de la Ley, solicitada por el Parlamento de Cataluña en relación a varias de sus disposiciones. El dictamen emitido por el Consejo de Estado señala alguna posible tacha de inconstitucionalidad, pero en todo caso salvable por la vía de la interpretación conforme. Ya se ha aprobado la normativa de desarrollo del cálculo de los costes efectivos de los servicios, mediante el dictado de la Orden de 6 de noviembre de 2014.

La Ley, por tanto, sigue plenamente vigente, demostrando sus ineffectividades que para las grandes reformas es preferible el consenso a la unilateralidad. Que cuando no se plantean en términos positivos, sino bajo la presión de una extrema urgencia, no persisten en el tiempo. Que en España los municipios son anteriores al Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Diputaciones provinciales. Que la autonomía es fuerte y resistente por sus bases democráticas. Que no es nada fácil “racionalizar” la Administración local.

³⁷ Vid. NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar/ZAFRA VICTOR, Manuel, “El pretendido blindaje autonómico de las competencias municipales tras la reforma de la Administración local”, *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, núm. 2, 2014.

Las competencias locales: balance de situación¹

Santiago A. Bello Paredes

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Burgos
sbello@ubu.es

Resumen

El objeto de este estudio se centra en efectuar una valoración jurídico-administrativa de la situación de las competencias de las entidades locales tras la reforma local aprobada por la Ley estatal de fecha 27 de diciembre de 2013, así como tras las regulaciones realizadas en diversas Comunidades Autónomas. Y la situación resulta especialmente preocupante pues ha supuesto la creación de un ámbito conflictivo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, originado por el distinto entendimiento que han efectuado del bloque de constitucionalidad en esta materia.

Palabras clave

Administración local, competencias locales, reforma local.

Local Competences: Balance of Situation

Abstract

The purpose of this study focuses on making a legal-administrative assessment of the situation of the competences of local government, after the local government reform adopted by the Law dated December 27, 2013, as well as after reforms adopted in many Autonomous Communities. And the situation is particularly disturbing because has created a conflicting area between the State and the Autonomous Communities, caused by the different understanding that have made about the block of constitutionality in this subject.

Key words

Local government, local competences, local reform.

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación que lleva por título “Los Enclaves territoriales en España: Balance del estado de la cuestión y formulación de propuestas para su integración en el modelo territorial español” financiado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del que es investigador principal Santiago A. Bello Paredes.

SUMARIO

1. LA SITUACIÓN COMPETENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. 1.1 La autonomía local en la Constitución. 1.2. El interés local como cláusula constitucional de habilitación competencial. 1.2.1. Titularidad de la definición del interés local. 1.2.2. Los distintos supuestos de relaciones entre los respectivos intereses. 2. LAS COMPETENCIAS LOCALES EN EL ÁMBITO ESTATUTARIO. 2.1. El régimen local como competencia estatutaria. 2.2. La determinación competencial local en el ámbito estatutario. 3. LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES TRAS LAS REFORMAS. 3.1. Las competencias locales en la reforma estatal. 3.2. Las competencias locales en las reformas autonómicas. 3.3. Los problemas de aplicación del nuevo modelo competencial. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

1. LA SITUACIÓN COMPETENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En lo que se refiere a la determinación del ámbito competencial propio de las entidades locales, éste debe ser consecuencia del funcionamiento conjunto de los principios constitucionales de autonomía local e intereses locales, tal y como establece el artículo 137 Constitución Española (CE) cuando procede a determinar el anclaje constitucional de las entidades territoriales². A través del primero, se asegura la existencia de un núcleo esencial y mínimo de competencias salvaguardadas por aplicación del instrumento de la garantía institucional, aunque bien es cierto que este principio constitucional no permite conocer con mayor grado de detalle cuáles son esas competencias locales, ni su contenido concreto³.

Y esta regulación jurídica ha supuesto la ruptura con la tradición constitucional española anterior, al elevar la situación de estas entidades públicas a una posición jurídica que nunca antes habían ostentado en nuestro Derecho contemporáneo. En un plano estrictamente normativo se puede afirmar que, en ningún momento, salvo la regulación contenida en los Estatutos municipal y provincial de 1924, se ha asumido en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de que existiera alguna discrepancia entre la actuación del Estado y las entidades locales, y ello por cuanto éstas han sido siempre configuradas como “eslabones de la misma cadena” (la Administración del Estado) y, por tanto, con la obligación de ejecutar las directrices impuestas por el Gobierno⁴.

Esta situación cambia radicalmente con la CE en la cual se permite una actuación local basada en el principio de la autonomía local, lo que significa que, del propio entendimiento de la palabra “autonomía”⁵, que esta norma garantiza a las entidades locales una capacidad para autonomarse y autoorganizarse, lo que evidencia que nos encontramos ante ámbitos donde debe existir una amplia facultad de decisión y actuación para este tipo de entidades.

La carencia competencial derivada del principio de autonomía local, antes advertida, debe suplirse a través del principio constitucional del “interés respectivo”. Para lograrlo, resulta necesario acudir a la siguiente construcción teórica realizada por nuestro Tribunal Constitucional: el legislador, tanto estatal como autonómico, queda obligado a articular la participación de las entidades locales en la regulación y ejecución de aquellas materias que afecten a sus respectivos intereses, de tal forma que resulta obligatorio que se “dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”⁶; lo que supone, en muchas ocasiones, que al no resultar nada sencillo concretar este interés en cada materia, sólo se pueda “distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello justifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio”⁷.

En esta construcción constitucional, la autonomía local opera como un elemento organizativo, de naturaleza estática si se quiere, de arquitectura de los diversos poderes públicos territoriales, por lo que la determinación concreta de las competencias de las entidades locales no deriva tanto de este principio, sino de la actuación dinámica del principio del interés respectivo. Tal dinamicidad vendrá determinada por el hecho de que el ámbito de actuación de las entidades locales dependerá de las diversas relaciones a las que pueda reconducirse la incidencia de los intereses respectivos de los distintos entes territoriales en cada materia o ámbito funcional específico.

2 Empleando la expresión utilizada por AUTEXIER (1981):581.

3 BELLO PAREDES (2002): 112.

4 BELLO PAREDES (2002): 53. Para ALBI (1966): 40, esta situación ha supuesto que el municipio en España no ha sido más que una modalidad de la administración periférica del Estado, para atender problemas urbanos, dentro de un sistema orgánico subordinado al propio Estado.

5 ROMANO (1964), ofrece un estudio completo de la evolución del significado de este concepto en el Derecho contemporáneo.

6 STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ. 3.

7 Cit. FJ. 3.

Por todo ello, y utilizando las palabras del Tribunal Constitucional, “hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica”⁸. Y deberán ser las leyes, estatales y autonómicas, los instrumentos a través de los cuales se deban “especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernen a la comunidad provincial y sin más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza”⁹.

1.1 La autonomía local en la Constitución

A estas alturas de la vigencia de nuestro texto constitucional, no se puede desconocer la importancia que el principio constitucional de Autonomía local tiene en la configuración global de las entidades territoriales locales de nuestro Estado, y así lo asume el texto constitucional en los artículos 137, 140 y 141.

Siguiendo las pautas que ha elaborado nuestro Tribunal Constitucional sobre este principio constitucional, la autonomía local se caracteriza por los siguientes aspectos concretos:

1º) La autonomía es un poder limitado. Y es que, frente al carácter ilimitado y constituyente del principio de la soberanía, la autonomía resulta ser un poder limitado y constituido, ya que “la autonomía no es soberanía”¹⁰.

De esta forma, deberán ser los legisladores, estatal y autonómicos, quienes determinen el ámbito concreto de actuación de las entidades locales, y ello dependiendo de la diversa valoración y ponderación de los intereses en juego en cada ámbito material. Por tanto, la determinación exacta del ámbito competencial de actuación de las entidades locales corresponderá al legislador ordinario, sin olvidar que existe para las entidades locales un umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen.

2º) La autonomía local es un derecho de participación de las colectividades que integran las entidades locales en el “gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”¹¹. Derecho de participación que podrá contener funciones de naturaleza normativa, de ejecución o de mera participación en la toma de decisiones de otras entidades territoriales de ámbito superior, Estado y Comunidades Autónomas.

3º) La autonomía local resulta preservada como garantía constitucional. Esta característica de contenido negativo o para reaccionar, permite a las entidades locales oponerse a cualquier actuación del legislador que pretenda eliminar el “reducto indisponible o núcleo esencial que la Constitución garantiza”¹², pues esta garantía “no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijo de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar”¹³. De tal forma que, más allá de este contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto, en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional.

Además, la determinación del canon de constitucionalidad que permita la protección de la autonomía local debe ceñirse a los preceptos constitucionales (artículos 137, 140 y 141 CE) que establecen ese “contenido mínimo que protege la garantía institucional (...)”. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local puesto que los destinatarios del artículo 137 CE “son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores”¹⁴. Aunque la legislación básica sobre régimen local no se integra en el “bloque de constitucionalidad”, ni constituye canon de validez de otras leyes estatales.

4º) La autonomía local es también resultado de la distribución territorial del poder realizada por la Constitución, lo cual significa que se ha efectuado “una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, (...) las Comunidades Autónomas (...) y las provincias y los municipios”¹⁵.

En definitiva, esta elaboración del Tribunal Constitucional puede quedar condensada en la siguiente afirmación,

“la autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 de la Constitución se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta,

8 STC 32/1981, de 28 de julio, FJ. 3.

9 STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ.2.

10 Cit., STC 4/1981, FJ. 3.

11 Cit., STC 32/1981, FJ. 4.

12 Cit., STC 32/1981, FJ. 3.

13 Cit., STC 32/1981, FJ. 3.

14 STC 11/1999, de 11 de febrero. FJ. 2.

15 Cit., STC 32/1981, FJ. 3.

básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias (...). En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”¹⁶.

1.2. El interés local como cláusula constitucional de habilitación competencial

1.2.1. Titularidad de la definición del interés local

Respecto al interrogante sobre quién debe determinar el interés local, nuestra Constitución guarda silencio sobre la titularidad de esta función “calificadora”, no obstante parece que esta titularidad corresponde al legislador sectorial que queda así colocado en una especial situación de preeminencia, concibiendo la Ley como el instrumento fundamental en esta labor de interpretación.

Y así lo ha determinado el Tribunal Constitucional cuando ha establecido que sean los legisladores sectoriales, estatal y autonómicos, quienes determinen y concreten el grado de participación de las entidades locales en cada materia y “en función de los intereses en juego” en cada una de ellas.

No obstante parece evidente que los propios integrantes de la entidad local deben tener, al menos, la posibilidad de determinar qué necesidades sienten como propias y distintas de otras comunidades locales, y ello como consecuencia del ejercicio de su derecho fundamental de participación en la vida pública plasmado en las elecciones democráticas; actuación que deberá ser realizada bien directamente, bien a través de los órganos de participación y gobierno que existan en las entidades locales.

Es esta posibilidad de autodefinición de los intereses locales, como ejercicio por la entidad territorial de la legitimidad democrática que le otorgan las elecciones locales, lo que la doctrina iuspublicista belga¹⁷ ha señalado como “derecho de iniciativa”, esto es, la posibilidad de las entidades locales de reconocer sus necesidades e intentarlas cumplir sin esperar otra actuación, normativa o no, de alguna otra entidad política; derecho que resulta, sin duda, aplicable directamente a nuestro ordenamiento jurídico en virtud del contenido del artículo 4, apartado 2º, de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL)¹⁸, cuando establece el derecho de las entidades locales a “ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”.

Esto es, los términos del “derecho de iniciativa” se potencian sustancialmente con el contenido de la CEAL, pues las actuaciones de las entidades locales serán libres en la determinación de sus necesidades y su consecución, salvo que estas materias “hayan sido excluidas de su competencia o atribuidas a otra autoridad”, pero no por la libre voluntad del legislador, sino siempre que ésta, por su amplitud, naturaleza o por las necesidades de eficacia o economía, no pueda ser ejercida por la Entidad local, artículo 4.3 CEAL.

Por tanto, se deduce que el titular del derecho de definición del contenido y extensión de los “intereses locales” reside tanto en la propia entidad local, a través de su derecho de iniciativa, como en el legislador nacional y autonómico en su actuación sobre los distintos sectores de acción pública al determinar los intereses respectivos de cada una de ellas.

El problema se plantea cuando la determinación o evaluación de los “respectivos intereses” realizada por los órganos de las entidades locales no coincide, o se contraponen, con la realizada posteriormente por el legislador.

Así las cosas, si todo el sistema de la habilitación constitucional de las entidades locales depende de la determinación de los diversos intereses respectivos en cada materia (artículos 137, 140 y 141 CE), para poder construir no sólo un parámetro de constitucionalidad de la norma jurídica, sea estatal o autonómica, que los defina y regule, sino también un instrumento para la previa determinación de las funciones normativas entre

16 STC 95/2014, de 12 de junio, FJ. 5.

17 DELPÉRIÉ (1981): 177.

18 BOE nº 47, de 24 de febrero de 1989, y ratificada por España en fecha 20 de enero de 1988.

todas las entidades territoriales, nos vemos en la obligación de determinar las distintas relaciones en que pueden encontrarse estos intereses respectivos.

Y en este sentido se expresa el Tribunal Constitucional cuando concluye que en el sistema constitucional establecido en los artículos 137, 140 y 141 al no predeterminarse:

“El contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 CE”¹⁹.

1.2.2. Los distintos supuestos de relaciones entre los respectivos intereses

No siempre los intereses locales, autonómicos o estatales se van a encontrar en una relación de exclusión o de oposición total, sino que, muy al contrario, en la generalidad de las ocasiones van a situarse en una relación de colaboración para la regulación de las materias y la mejor satisfacción de las aspiraciones de los ciudadanos.

De ahí que se pretenda resaltar la siguiente tipología, al menos: complementariedad, suplementariedad, y exclusión²⁰.

La relación de complementariedad, entre los diversos intereses respectivos, se puede definir como aquella situación en la que el interés público estatal se ve satisfecho completamente con la regulación de los principios fundamentales de una materia, dejando el resto de esta actuación para la satisfacción de los intereses autonómicos o locales en la regulación que de cada uno de ellos se haga por cada entidad territorial.

De esta forma, el interés público en esa materia no puede ser definido de forma completa y unilateral por alguna de las entidades territoriales, sino que es el sumatorio de varios intereses diversos; por tanto, el interés nacional no cubre la totalidad de la materia, sino que en ella confluyen además, intereses autonómicos, o/y, intereses locales.

La relación de suplementariedad puede ser definida como aquella en la que el interés público sólo se ve cumplido si cubre la totalidad de la materia en la que se evidencia su existencia. En términos normativos, la actuación estatal, y referida al cumplimiento de los intereses generales, hace relación a la determinación de un régimen jurídico uniforme e idéntico en la totalidad del territorio nacional fijando “un mínimo común denominador” sobre la materia regulada.

La diferencia fundamental, con el tipo de relación anterior, se evidencia en cuanto que en la relación de suplementariedad se deduce una regulación normativa en sí sola suficiente y autónoma, mientras que en la de complementariedad no es suficiente, sino que necesita su desarrollo por la normativa autonómica o local.

Por último, en la relación de exclusión el interés público queda cumplido con una actuación del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales determinando y regulando sus “respectivos intereses”, y que el resto de entes públicos territoriales no puede modificar dado que no existe ningún otro interés público que se deduzca de esa materia.

2. LAS COMPETENCIAS LOCALES EN EL ÁMBITO ESTATUTARIO

2.1. El régimen local como competencia estatutaria

El presente apartado tiene como finalidad fundamental efectuar una valoración de la situación jurídica en la que se encuentran las entidades locales en el marco regulatorio de los nuevos Estatutos de Autonomía reformados a partir de la VIII Legislatura de las Cortes Generales (años 2004 a 2008) y hasta la actualidad.

De esta forma, se han aprobado las siguientes reformas estatutarias: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV); Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC); Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB); Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA); Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAR); Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACyL); Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto

19 STC 159/2001, de 5 de julio, FJ.4.

20 BELLO PAREDES (2002): 146.

de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (EAE); Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EARM) y, por último, la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM).

Y hemos de partir de una primera afirmación, cuál es la de señalar que la materia o competencia sobre el régimen local tiene una referencia expresa en los diversos Estatutos de Autonomía, y ello derivado de la distribución competencial realizada, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a partir del contenido de la CE; máxime cuando ha existido un movimiento de “interiorización” de la regulación de la instancia local por parte de varias Comunidades Autónomas, y confesadamente por la de Cataluña²¹.

En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sancionado una distribución de competencias del siguiente tenor:

“Con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones locales”²².

Afirmando posteriormente que, “difícilmente puede afirmarse el fin del carácter bifronte del régimen local. Este carácter es el resultado «de la actividad concurrente del Estado (...) y de las Comunidades Autónomas» (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ. 4), de modo que «junto a una relación directa Estado-Corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas» (STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ. 3). Y aquella concurrencia, como no podría ser de otra manera, ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex artículo 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales”²³.

En conclusión, nos encontramos ante una materia o competencia de regulación “bifronte”, de ahí la necesidad de su estudio y valoración jurídica en el ámbito estatutario autonómico.

Esta asunción competencial se ve expresamente reflejada en los Estatutos Autonomía reformados. Unos con mayor grado de detalle, EAC y EAA (artículos 160 y 60, respectivamente) y el resto con un grado de concreción menor, quedando reducida a la mínima expresión en el EACV, EAE, EACM y en el EACyL, cuando éste último establece como competencia compartida, de desarrollo normativo y ejecución, la competencia sobre régimen local, artículo 71.1.1º.

En un sentido diametralmente opuesto por su extensión, el artículo 160.1 EAC establece que:

“Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye: a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales. b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84. (...)”.

No resulta, por tanto, una cuestión baladí la necesaria existencia de una referencia expresa a la materia del régimen local en los diversos Estatutos de Autonomía, pues supone la plasmación al máximo nivel autonómico la asunción competencial del régimen jurídico local, con un mayor o menor grado de autonomismo local, pero siempre respetando la competencia del legislador estatal para definir las bases del régimen local en toda su extensión²⁴.

21 PAREJO (2009): 20.

22 STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ. 3.

23 STC 31/2010, de 28 de junio, FJ. 36.

24 PAREJO (2009): 38.

2.2. La determinación competencial local en el ámbito estatutario

En el EAC, además de la asunción expresa de la competencia sobre régimen local, se produce una detallada y extensa relación de las materias sobre las que pueden actuar los municipios. Así en este Estatuto se establece el derecho de los municipios a tener “un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y de legalidad”, artículo 84.1. Igualmente, se procede a realizar una enumeración detallada de los ámbitos competenciales, que no de las competencias y funciones propias, donde pueden actuar los municipios; así, su artículo 84.2²⁵ señala que:

“Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes²⁶:

a) La ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local.

b) La planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial.

c) La ordenación y la prestación de servicios básicos a la comunidad.

d) La regulación y la gestión de los equipamientos municipales.

e) La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los locales de concurrencia pública. La coordinación mediante la Junta de Seguridad de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio.

f) La protección civil y la prevención de incendios.

g) La planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil y la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal, el mantenimiento y el aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos y el calendario escolar.

h) La circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal.

i) La regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico y fomento de la ocupación.

j) La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

k) La regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de actividades.

l) La regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones.

m) La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes.

²⁵ Precepto que fue declarado constitucional por la STC 31/2010, cit., FJ. 37. Aunque en su FJ. 100 precisa que “la competencia de la Generalitat para asignar competencias a los gobiernos locales se circunscribe a las materias en las que el Estatuto atribuye competencias a la Comunidad Autónoma (...), y, por tanto, respetar las competencias del Estado”.

²⁶ En un sentido similar el artículo 92.2 EAA.

n) La regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y la montaña”.

Estableciendo como principios delimitadores de estas competencias los referidos a la subsidiariedad y a la suficiencia financiera, artículo 84.3 EAC.

Otros Estatutos de autonomía, por el contrario, no recogen ningún precepto que establezca un listado de materias que prefiguren la competencia de las entidades locales, sino que se limitan a establecer que los municipios y provincias tendrán aquellas competencias “que se establecen en la legislación básica del Estado y de la Comunidad Autónoma”, artículos 45.1 y 47.1 EACYL. Esta solución también ha sido la elegida por los Estatutos de Valencia, Aragón y Extremadura.

De estas referencias estatutarias puede efectuarse una misma crítica de técnica jurídica, pues ninguna de ellas descende a la concreción detallada del ámbito competencial de las entidades locales, ni por supuesto contienen una enumeración de sus competencias propias, sino que se limitan a enunciar diversas materias sobre las que podrán actuar las entidades locales, “en los términos que determinen las leyes”. Esta técnica normativa, fuente de una importante inseguridad jurídica en el plano competencial, es similar a la utilizada por el legislador estatal en la redacción del artículo 25.2 LRBRL.

Como nota diferencial, el Estatuto de las Illes Balears sí establece un listado exhaustivo de las competencias propias de los Consejos Insulares, que no así de los municipios, al remitirse para éstos a la legislación básica del Estado y al legislador sectorial.

Además, estatutariamente se regula la posibilidad de efectuar transferencias y delegaciones de competencias, artículo 93.1 EAA, artículo 64.2 EAV, artículo 75 EAIB para los municipios y artículo 50 EACyL. Siendo de destacar, en este ámbito competencial, que sólo el EACyL reconoce de forma expresa el derecho de iniciativa a los municipios, y ello al establecer en su artículo 45.3 que, “los municipios tienen capacidad para ejercer su iniciativa en toda materia de interés local que no esté expresamente excluida de su competencia o atribuida a otras Administraciones por la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma”.

3. LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES TRAS LAS REFORMAS

3.1. Las competencias locales en la reforma estatal

La entrada en vigor el día 31 de diciembre de 2013 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)²⁷, de la que debe destacarse entre sus objetivos básicos, según se recoge en su Preámbulo, el de “clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”, ha pretendido suponer una modificación sustancial del sistema competencial existente en el ámbito local, entre otras razones, al dejar sin contenido el artículo 28 de la LRBRL²⁸, que posibilitaba a las entidades locales la realización de actividades complementarias prácticamente sobre cualquier materia y pretender diseñar un nuevo sistema competencial tendente a evitar los posibles solapamientos y situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas.

Además, se ha pretendido evitar que esta complejidad competencial incida negativamente en la hacienda local²⁹, para lo cual, se persigue evitar la duplicidad en la prestación de servicios o la prestación de éstos sin un título competencial específico habilitante y sin contar con los recursos adecuados para ello, velando por la sujeción de dicho régimen competencial a los requerimientos legales derivados de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, consecuencia obligada tras la reforma del artículo 135 de la CE y su desarrollo a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF)³⁰.

27 Norma que ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por los Gobiernos Autonómicos de Andalucía, Canarias, Cataluña, Principado de Asturias, por los Parlamentos Autonómicos de Andalucía, Extremadura, Cataluña, Navarra, por diversos Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados y, por último, se ha planteado un Conflicto en defensa de la autonomía local por varios miles de municipios españoles.

28 Al establecer su artículo primero, apartado once, que “se suprime el contenido del artículo 28” de la LRBRL, el cual establecía que “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”.

29 Afirmando en este Preámbulo que, “en un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera”.

30 En este sentido también se pronuncian NAVARRO y ZAFRA (2014): 2, para quienes la LRSAL no es consecuencia tanto de la evaluación negativa del funcionamiento de la Administración local, sino la necesidad de poner en marcha el programa de reformas de la Administración española que viene impuesto por los compromisos contraídos con Europa y plasmados en la reforma de la CE, artículo 135.

Y en este sentido debe resaltarse la importancia adquirida por estos principios constitucionales que se alzan como un nuevo “canon de constitucionalidad” que se debe imponer a todos los poderes públicos, tal y como resalta el Tribunal Constitucional en su sentencia de fecha 18 de octubre de 2011³¹.

Para ello, tal y como expresa el Preámbulo de la LRSAL, la metodología que se emplea para realizar esta reforma se centra en la realización de “un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio”; pues el legislador de la LRSAL entiende que “las entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada” y, además, concluye afirmando que “por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”.

A la vista de esta declaración de intenciones, la LRSAL procede a dar una nueva redacción al artículo 25 LRBRL, aunque sin solucionar los problemas de redacción que padecía este precepto desde su redacción originaria, y referidos fundamentalmente a su ausencia de concreción de las competencias municipales³². De esta forma, se sigue estableciendo un listado sobre “materias” en las que deben actuar los municipios con un carácter amplio e indeterminado; máxime cuando el apartado 1º sigue estableciendo que:

“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”.

La modificación de la LRBRL, a través de la LRSAL, ha tratado de frenar la “vis expansiva” de los municipios asumiendo competencias al añadir que esta acción se realizará “en los términos previstos en este artículo”. Y entre cuyos condicionantes se encuentra el contenido en el apartado 4º de este precepto, en el cual se exige que la ley que habilite la competencia local debe contener:

“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”.

Y todo ello, en el entorno de que el ámbito de las competencias municipales se determinará “por Ley (...) conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”, nueva redacción del artículo 25.3 LRBRL. Pues ya en el artículo 2.1 LRBRL esta reforma incluye la afirmación de que el ámbito competencial de las entidades locales debe garantizar los principios de “eficacia y eficiencia y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Hasta el punto de que las entidades locales sólo podrán ejercer otras competencias que no sean las propias, y 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 incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública (...)”, nueva redacción del artículo 7.4 LRBRL.

Además, y en plena coherencia con lo declarado en su Preámbulo, el apartado 5º establece la necesidad de que esta ley de habilitación debe garantizar “que no se produce una atribución de la misma competencia a otra Administración Pública”.

De una comparación del listado incluido en el artículo 25.2 LRBRL, antes y después de la LRSAL, parece evidente que se ha producido la supresión en materias tales como la seguridad en lugares públicos, la promoción y gestión de vivienda (pues ahora sólo existe una referencia a esta actividad en la vivienda de protección pública y con

³¹ STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ. 3, al afirmar que el principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 CE contiene “un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad -de la competencia- del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

³² Pues en éste, desde su redacción inicial, no se determina con precisión las competencias municipales, sino que enumera un conjunto de materias en las que el legislador sectorial, estatal y autonómico, debe posteriormente proceder a identificar las competencias locales, artículo 25.2 LRBRL. Y esta defectuosa técnica legislativa se reitera en la reforma de la LRSAL, lo que hace dudar a RIVERO YSERN (2014): 27 de que realmente se haya realizado realmente una reforma, sino que se ha producido una reafirmación del sistema anterior, con la inclusión exclusivamente del respeto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

criterios de sostenibilidad financiera), la sanidad y educación (salvo las funciones encomendadas en el apartado n), la defensa de los consumidores y usuarios, la participación en la gestión de la atención primaria de salud y la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

De este listado de materias, resalta³³ la supresión de las cuestiones relativas a los servicios sociales³⁴, pues los Ayuntamientos se han mostrado como instrumentos eficaces en esta acción pública tan necesaria en estos tiempos de crisis económica, y ello por su cercanía a las personas y colectivos englobados en esta situación.

Debe entenderse que esta supresión³⁵ obedece a criterios referidos a la hacienda local, que no a la inexistencia de intereses locales, y ello pese a que no exista referencia alguna sobre esta cuestión salvo en la Disposición adicional 15ª (educación) y en las Disposiciones transitorias 1ª (salud), 2ª (servicios sociales) y 3ª (inspección sanitaria), a través de las cuales se pretende excluir del ámbito municipal el ejercicio de competencias en estas materias y ubicarlas en el ámbito autonómico. Dicho de otra forma, la supresión de las materias sobre las cuales el legislador sectorial había habilitado competencialmente a los municipios, no queda justificada por la LRSAL si obedece a criterios propios de la Hacienda local o derivados de la configuración del régimen local.

En definitiva, y ésta es la posible primera quiebra de la reforma, en la LRSAL el legislador estatal ejerce competencias estatales sobre la materia de “régimen local”, contenidas en el artículo 149.1.18ª CE, y sobre la “hacienda general”, contenidas en el artículo 149.1.14ª, que pueden suponer una invasión competencial de las competencias autonómicas.

En virtud del primero de estos títulos competenciales, según el Tribunal Constitucional se permite “al legislador estatal fijar «unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales» de los entes locales constitucionalmente necesarios”³⁶, para lo cual efectúa un determinado entendimiento (interpretación) del bloque de la constitucionalidad que puede afectar a competencias que según este mismo bloque pueden pertenecer a las Comunidades Autónomas. Y ello pese al carácter bifronte que la regulación del régimen local tiene en la Jurisprudencia constitucional, tal y como ya hemos estudiado anteriormente.

En este sentido debe recordarse la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989, cuando formula una interpretación constitucional del artículo 2.2 LRBRL, al considerar que “las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (artículos 137 y 140 de la Constitución)”, pero sigue manifestando que:

“ello no asegura que la ley básica estatal y sectorial (montes, sanidad, etc.) que tal cosa disponga sea, sin más, constitucional porque si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será por ello inconstitucional, correspondiendo en último término a este Tribunal Constitucional ponderar, en cada caso, si las competencias de ejecución atribuidas a los entes locales son o no necesarias para asegurar su autonomía”³⁷.

De esta forma, la LRSAL para salvar esta posible tacha de inconstitucionalidad debe haberse adecuado a fijar “unos principios o bases relativas a las competencias locales”, efectuando un entendimiento del bloque de constitucionalidad del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas para garantizar la autonomía de las entidades locales.

Por otra parte, en relación al título competencial contenido en el artículo 149.1.14ª, “Hacienda general y Deuda del Estado”, se permite al Estado regular con carácter exclusivo tal materia en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto “la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 CE”³⁸.

33 También llama la atención de la materia de “consumidores y usuarios” que los municipios han ejercido e a través de las OMIC (Oficinas Municipales de Información al Consumidor), elaborando un extenso tejido de protección a los consumidores y, en muchas ocasiones, de forma coordinada con la implantación de órganos de mediación entre éstos y los empresarios.

34 Que ahora se contienen únicamente en el apartado e) que se refiere a la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”.

35 Situación que VELASCO CABALLERO (2014): 6 interpreta en el sentido de que tal supresión no conduce a una disminución de las competencias municipales, por entender que “los municipios seguirán siendo titulares de las competencias que actualmente les atribuyen las leyes sectoriales del Estado o las leyes de régimen local y las leyes sectoriales de las comunidades autónomas”.

36 STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ. 1 y 4.

37 Cit. FJ. 4. El artículo 2.2 LRBRL establece que “las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en la materia que regulen”.

38 STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ.4.

Por otra parte, en relación al conjunto de servicios públicos³⁹ mínimos y obligatorios que establece para los municipios el artículo 26 LRBRL, éstos se centran en los municipios por tramos de población de más de 5.000 habitantes, de más de 20.000 habitantes y de más de 50.000 habitantes. La reforma de la LRBRL consagra la coordinación de la prestación de estos servicios por parte de la Diputación provincial a los municipios de población inferior a los 20.000 habitantes y referidos a los servicios de “recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías y tratamiento de residuos”, nueva redacción del artículo 26.2 LRBRL.

Pues la coordinación tendrá por objeto “asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, nueva redacción del artículo 10.3 LRBRL.

En relación con esta nueva competencia provincial, debe reseñarse la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Constitucional⁴⁰ en relación con la determinación de las nuevas competencias provinciales contenida en la reforma del régimen local realizada a través de la Ley estatal 57/2003, de 16 de diciembre, y en la cual se estableció como nueva competencia provincial la “prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, y en su caso, supracomarcal”, reforma cuya constitucionalidad ha sido avalada al entender que:

“La atribución de una nueva competencia obedece al reforzamiento del papel de las entidades provinciales que persigue la Ley de medidas para la modernización del gobierno local y de ahí su necesidad para la definición del modelo de autonomía provincial, modelo que, en contra de lo que afirma el recurrente, no queda limitado única y exclusivamente al desarrollo del contenido esencial de la garantía institucional que comprende la función de cooperación económica a la realización de obras y servicios municipales, o el apoyo a los municipios, según afirmamos en la STC 109/1998, de 21 de julio, sino que se extiende a aquello que resulte necesario para la definición del modelo común de autonomía provincial, con independencia del posterior desarrollo normativo de las bases que en todo caso corresponde a las Comunidades Autónomas”⁴¹.

Esta doctrina jurisprudencial puede avalar la reforma contenida en la LRSAL para las provincias, salvo que se considere que ésta menoscaba la garantía constitucional de la autonomía de los municipios.

Actividad de coordinación que abarcará proponer la selección de la “forma de prestación”, la cual deberá ser consensuada con los municipios, y que será acordada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, nueva redacción del artículo 26.2 LRBRL. Para lo cual, el eje central de esta decisión descansará en la evaluación del “coste efectivo” del servicio, nuevo artículo 116 ter LRBRL.

Este papel de las Diputaciones provinciales como entes coordinadores de las competencias municipales mínimas obligatorias, queda resaltado en la nueva redacción del artículo 36.1 a) y h) LRBRL, pues en éste último se afirma como competencia propia de éstas:

“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”.

La nueva redacción del art. 36.1.a) de la LRBRL atribuye con carácter general, en todo caso, como competencia propia de las Diputaciones Provinciales, la coordinación de los servicios municipales entre sí, con la finalidad de “asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”, artículo 31.2.a) LRBRL.

La formulación de esta competencia propia de coordinación de las Diputaciones provinciales, con la finalidad de asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, hay que referirla, en el marco de una interpretación sistematizada, a aquellos servicios eminentemente transversales en el ámbito de la provincia, atribuidos a los municipios de forma homogénea y uniforme con el carácter de competencia propia y singularmente orientada hacia los servicios a que se refiere el art. 26 de la LRSAL, con el carácter de obligatorios para los municipios de menos de 20.000 habitantes.

³⁹ Pues para DEL GUAYO (2014): 12 son servicios públicos locales la práctica totalidad de los servicios mencionados en el artículo 26 LRBRL.

⁴⁰ Y que VELASCO CABALLERO (2014): 3 considera que es consecuencia de una reacción centralizadora que pretende proceder a un reduccionismo de los Estatutos de Autonomía.

⁴¹ STC 103/2013, de 25 de abril, FJ. 5 c).

En breve, el nuevo modelo competencial local surgido de la LRSAL se caracteriza por los siguientes aspectos fundamentales:

1º. Distinción entre competencias propias y delegadas, por una parte y, por otra, en el Anteproyecto de LRSAL, competencias impropias, y en el texto definitivo de la LRSAL, tras las objeciones terminológicas expresadas por el Consejo de Estado, distintas de las propias y atribuidas por delegación⁴², artículos 7.1 y 7.4 LRBRL, respectivamente.

2º. Orden de prelación en el ejercicio de las competencias. Sólo cabe el ejercicio de competencias, distintas de las propias y de la delegadas, cumpliendo las exigencias de sostenibilidad financiera sin incurrir en duplicidad, igualmente tras las salvedades del Consejo de Estado, en el ejercicio simultáneo del mismo servicio y se cuenta con un doble informe favorable; en el Anteproyecto, del interventor y de la Comunidad Autónoma y, en el texto definitivo de la ley, de la Comunidad Autónoma (administración competente por razón de la materia y titular de la tutela financiera) de carácter preceptivo y vinculante, artículo 7.4 LRBRL. Por tanto, la obligación primaria es el ejercicio de las competencias propias y delegadas y, de forma subsidiaria y bajo condiciones estrictas, de otras competencias.

3º. Financiación. Para las materias enumeradas en el artículo 25.2 LRBRL los municipios cuentan con la participación en los ingresos del Estado; las atribuidas o delegadas por los legisladores sectoriales, sobre todo autonómicos, deben prever dotación económica y las competencias “impropias” afrontadas con los ingresos propios de los municipios.

4º. No uniformidad del sistema competencial⁴³. De forma expresa⁴⁴ se exceptiona para las Comunidades Autónomas de País Vasco y Navarra (artículo 2.4 y Disposición adicional 2ª.2 LRSAL, respectivamente), que éstas puedan, en el ámbito de sus competencias, “atribuir competencias como propias a los municipios en sus respectivos territorios con sujeción, en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25” de la LRBRL, lo que puede inducir a pensar que esta posibilidad queda vetada para el resto de las Comunidades Autónomas a partir de la entrada en vigor de la LRSAL; aunque algunas Comunidades Autónomas, como la de Castilla y León, ya ha manifestado su voluntad política en contrario, como luego veremos.

5º. Indefinición temporal del traspaso de competencias municipales a las Comunidades Autónomas en los ámbitos de las Disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª, así como la Disposición adicional 15ª LRSAL, las cuales establecen la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias que antes venían siendo ejercidas por los municipios en materia de salud, servicios sociales y educación.

Situación competencial que ha generado un evidente recelo en las Comunidades Autónomas, así como evidentes expectativas en las entidades municipales, pues la asunción de estas competencias quedan condicionadas a la futura reforma de la Hacienda autonómica. De esta forma, la reacción normativa que ha existido en diversas Comunidades es regular el régimen jurídico de este conjunto de competencias. Y un buen ejemplo de ello es el Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo aprobado por la Junta de Castilla y León⁴⁵ en el cual se establece, en 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 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”.

42 Tal y como se recoge en el apartado VI del Dictamen del Consejo de Estado nº 567/2013, de 26 de junio, al señalar este órgano consultivo que debía objetarse que se consagrara legalmente como expresión para denominar una categoría formal de competencias la de “competencias impropias”, pues tratándose de un tertium genus distinto de las competencias propias y de las delegadas y, precisamente por ello y porque el Anteproyecto incorpora diversas normas sustantivas en relación con tales competencias, no parecía apropiado acudir a dicha expresión para referirse a ellas. Por el ello el Consejo de Estado sugirió asignarles otra denominación, la de “competencias distintas de las propias y de las delegadas”, aspecto que fue incorporado en la redacción del artículo 7.4 LRBRL.

43 Pues el contenido de la Disposición Adicional 3ª, que establece que “las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, 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”, resulta de imposible aplicación en aquellas Comunidades Autónomas con un contenido distinto a la LRSAL, pues no puede armonizarse la aplicación simultánea de normas jurídicas contradictorias.

44 Y también podrían verse exceptonadas parcialmente, por aplicación de la Disposición Adicional 3ª.2, Cataluña; por la Disposición Adicional 3ª.3, Aragón; por la Disposición adicional 16ª, apartados 1 y 1, Canarias e Illes Balears, respectivamente.

45 BOCYL nº 62, de fecha 31 de marzo de 2014.

Por lo que este Decreto-Ley establece, en su artículo 4.1, que:

“Las competencias que, con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se preveían como propias de los municipios en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud e inspección sanitaria, en materia de prestación de servicios sociales, y de promoción y reinserción social, así como aquellas otras en materia de educación, a las que se refieren las Disposiciones adicionales decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, continuarán siendo ejercidas por los municipios en los términos previstos en las Leyes correspondientes, en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad de Castilla y León”.

3.2. Las competencias locales en las reformas autonómicas

Después de aprobada la LRSAL diversas Comunidades Autónomas han procedido a regular el ámbito competencial de las entidades locales, con un sentido distinto al marcado por la LRSAL, además de proceder, alguna de ellas, a su impugnación ante el Tribunal Constitucional⁴⁶. En este sentido, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias⁴⁷, Castilla León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Illes Balears⁴⁸, La Rioja⁴⁹, Madrid y Murcia⁵⁰, han regulado normativamente el régimen local en sus respectivos ámbitos territoriales para establecer un aparente “cortafuegos” normativo a la LRSAL.

En Madrid, la Ley autonómica 1/2014, de 25 de julio, justifica su aprobación por cuanto,

“las disposiciones de la citada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía. En el caso de la Comunidad de Madrid, las disposiciones de la ley suponen la asunción de nuevas funciones y competencias, tanto en el ejercicio de las propias como Comunidad Autónoma, como de las relativas a las Diputaciones Provinciales, y que debe ejercer dada su condición de Comunidad uniprovincial, lo que requiere, en todo caso, el adecuado y suficiente sistema de financiación”.

Y en su artículo 3.2 se establece que⁵¹:

“Las competencias atribuidas a los Municipios por leyes anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se ejercerán por los mismos de conformidad con las previsiones contenidas en la norma de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de lo dispuesto en la presente ley”.

Difiriendo la asunción de las competencias municipales en materia de salud, educación y servicios sociales, según dispone su disposición adicional 1ª, al momento de aprobación de un nuevo sistema financiero autonómico:

“Las competencias relativas a la educación, previstas en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, y las relativas a salud y servicios sociales establecidas en las disposiciones transitorias primera y segunda de la misma ley, continuarán siendo ejercidas por los Municipios en los términos previstos en las leyes de atribución y en los convenios de colaboración que, en su caso, estén vigentes, hasta que hayan sido asumidas por parte de la Comunidad de

46 En este sentido se han interpuesto, y admitidos, recursos de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de Andalucía (nº 1959/2014), la Asamblea de Extremadura (nº 1792/2014), el Gobierno de Asturias (nº 1995/2014), el Parlamento de Cataluña (1996/2014), el Parlamento de Navarra (nº 2001/2014), el Parlamento de Andalucía (2003/2014), el Gobierno de Cataluña (nº 2006/2014) y el Gobierno de Canarias (nº 2043/2014); además también se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad por diversos diputados del Congreso (nº 2002/2014) y, por último, se ha admitido un conflicto de defensa de la autonomía local por un gran número de municipios españoles (nº 4292/2014). Además, el Tribunal Constitucional ha desestimado la solicitud de suspensión de algunos preceptos de la LRSAL planteada por el Parlamento de Cataluña como medida cautelar de su recurso de inconstitucionalidad; y, por último, se ha inadmitido el conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL planteado por el Consejo Insular de Formentera, por Auto de fecha 7 de octubre de 2014.

47 . Decreto 68/2014, de 10 de julio.

48 . Decreto-Ley 2/2014, de 21 de noviembre.

49 . Ley 2/2014, de 3 de junio.

50 . A través de la Ley 6/2014, de 13 de octubre y previamente a través del Decreto-Ley 1/2014, de 27 de junio.

51 . En un sentido similar el artículo 1 de la Ley 6/2014 murciana y artículo 1 Decreto-Ley 2/2014 de Illes Balears.

Madrid, mediante el establecimiento de un nuevo Sistema de Financiación Autonómica que permita su asunción”.

En Cataluña, el Decreto-Ley 3/2014, de 17 de junio, justifica su aprobación en la inseguridad jurídica que está generando la LRSAL al señalar que:

“la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, el pasado 31 de diciembre de 2013, y los meses transcurridos desde entonces, en los que la incertidumbre jurídica ha generado la sucesión de numerosas y contradictorias interpretaciones por parte de los entes locales, han evidenciado la necesidad de disponer de una norma que ofrezca seguridad jurídica y garantías del mantenimiento de la autonomía local en los términos contemplados por el Estatuto de autonomía de Cataluña. La situación de indefinición generada está permitiendo que cada municipio haga una interpretación diferente, en cuanto a las materias competenciales sobre las que puede prestar servicios públicos a los ciudadanos, cuando tendrían que ser las mismas, para preservar el principio constitucional de igualdad (...). Este escenario de incertidumbre afecta al funcionamiento diario de los entes locales puesto que la Ley estatal es vigente”⁵².

Por ello, en su Disposición adicional primera establece que:

“Los entes locales de Cataluña seguirán ejerciendo las competencias propias atribuidas por el Estatuto de autonomía de Cataluña y por la legislación sectorial de Cataluña, vigentes a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”.

Y en la Disposición adicional cuarta establece que:

“Las competencias que, previamente a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, estén atribuidas como propias de los entes locales por el Estatuto de autonomía de Cataluña y por las leyes sectoriales catalanas en materia de servicios sociales, enseñanza, salud e inspección sanitaria, así como las delegadas, continuarán siendo ejercidas en los mismos términos y condiciones”, y en su apartado 2º precisa que:

“Las competencias que, previamente a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, no estén atribuidas como propias de los entes locales por el Estatuto de autonomía de Cataluña y por las leyes sectoriales catalanas en materia de servicios sociales, enseñanza, salud e inspección sanitaria, serán asumidas por la Generalidad de Cataluña en los términos que establezcan las normas reguladoras del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de las haciendas locales. Mientras no entren en vigor las normas reguladoras del sistema de financiación mencionadas y no se cumplan los plazos previstos en las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, los entes locales continuarán ejerciendo estas competencias en los mismos términos y condiciones”.

En Galicia, la exposición de motivos de la Ley autonómica 5/2014, de 27 de mayo, justifica su aprobación ante la ausencia de reglas legales que señalen con claridad el “régimen aplicable a las competencias (municipales) atribuidas en la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la ley”, y considera que:

“Es evidente también que no pueden imponerse a las normas aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley básica requisitos previstos en el artículo 25 que sólo son de aplicación a las aprobadas en el nuevo sistema vigente tras la reforma, como los de previsión de la dotación financiera, cuando las competencias propias de las entidades locales vienen sustentadas aún por el actual sistema de financiación”.

Por lo que concluye, en su Disposición adicional primera, la continuación de su ejercicio en las condiciones establecidas con anterioridad a la Ley 27/2013, “sin perjuicio de lo dispuesto en las disposiciones adicionales cuarta y quinta sobre la asunción por la Comunidad Autónoma de las competencias relativas a la educación, salud y servicios sociales”, las cuales “continuarán siendo prestadas por los municipios en tanto no se den las condiciones

52 Preámbulo, apartado III.

previstas para su traspaso en la normativa básica y, en particular, el establecimiento del nuevo sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales previsto en la misma”, Disposición adicional 4.1.

En Andalucía, por su parte, se ha aprobado el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, en el que se establece que:

“Las competencias atribuidas a las entidades locales de Andalucía por las leyes anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se ejercerán por las mismas de conformidad a las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Decreto-ley”.

Además, en materia de educación, salud y servicios sociales se establece en la Disposición Adicional Única de esta norma andaluza que⁵³:

“Las competencias que, con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se preveían como propias de los municipios en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud e inspección sanitaria, en materia de prestación de servicios sociales, y de promoción y reinserción social, así como aquellas otras en materia de educación, a las que se refieren las disposiciones adicionales decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, continuarán siendo ejercidas por los municipios en los términos previstos en las leyes correspondientes, en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma (...)”.

Y este conjunto de preceptos autonómicos resultan muy similares a los contenidos en el Real Decreto Ley 1/2014, de 27 de marzo de Castilla y León, el cual ha supuesto la norma inicial de esta corriente legislativa autonómica. De esta forma, en esta norma se afirma que son competencias propias de los municipios las ya atribuidas a las entidades locales de Castilla y León “por las leyes de las Comunidades Autónomas anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 (...)”, artículo 1º.

Incluso en esta Comunidad Autónoma se ha dictado una Circular, de fecha 1 de abril de 2014, en la que se afirma que la LRSAL “no prohíbe a las Comunidades Autónomas atribuir otras competencias a las entidades locales distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 36.1, ni a éstas ejercerlas”, por lo que las leyes autonómicas que atribuyeron competencias a las entidades locales antes de la aprobación de la LRSAL “, no han perdido vigencia como consecuencia de la aprobación de esta norma”, y con la cual esta atribución de competencias realizada por las Comunidades Autónomas “siguen plenamente vigentes y su ejercicio sigue estando sometido a aquellas normas de atribución sin necesidad de someterse a los informes del artículo 7.4 de la LRBRL”. Y sólo para las competencias “distintas de las atribuidas por las leyes sectoriales –estatales o autonómicas– y de las atribuidas por delegación” cabe aplicar este artículo 7.4.

Y esta forma de operar a través del “soft law” ya había sido anticipada por la Comunidad Autónoma del País Vasco a través de la Circular de fecha 11 de marzo de 2014, en la cual se considera que la LRSAL “no puede desconocer o menoscabar las competencias correspondientes a la Comunidad Autónoma de Euskadi (...), competencias que emanan directamente de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre de Estatuto de Autonomía para el País Vasco”. En este entendimiento de las competencias autonómicas, esta Circular establece que, en relación con las competencias que los municipios venían ejerciendo antes de la entrada en aplicación de la LRSAL, los municipios “seguirán ejerciendo dichas competencias en tanto no sean atribuidas por la legislación sectorial en vigor y exista financiación para ellas, con independencia de que se refieran o no a materias que figuren en el listado del artículo 25.2 LRBRL”; y en relación con las posibles nuevas competencias atribuidas por el legislador autonómico, tras la entrada en vigor de la LRSAL, esta Circular afirma que las instituciones autonómicas y forales “podrán atribuir a los municipios nuevas competencias como propias (...) en materias en las que dichas instituciones sean competentes , con independencia de si la materia sobre la que versa la competencia se encuentre o no en el listado del artículo 25.2 LRBRL”, debiendo en este caso seguir el procedimiento establecido en los apartados 3, 4 y 5 del citado artículo 25.

A nuestro entender la causa fundamental de esta voluntad de los legisladores autonómicos de oponerse a la línea argumental marcada por la LRSAL descansa, en el plano jurídico, en una incorrecta redacción del artículo 25.2

⁵³ En un sentido similar se expresan los artículos 6 y 7 de la Ley murciana de fecha 13 de octubre de 2014, y el artículo 6.1 del Decreto-Ley 2/2014 de Illes Balears.

LRBRL, que estas Comunidades Autónomas entienden que es un precepto de “mínimos” y el legislador estatal de la LRSAL entiende que es de “máximos”, pues establecería un régimen competencial común para todos los municipios españoles.

A ello habría que añadir el reajuste competencial realizado por el Estado en las materias contenidas en las Disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª, así como la Disposición adicional 15ª LRSAL⁵⁴, que puede suponer una contradicción con las normas estatutarias y sectoriales vigentes en esta materia, y que ha conducido a varias Comunidades Autónomas a interponer recursos de inconstitucionalidad frente a estos preceptos y, mientras, han regulado en el sentido de diferir el ejercicio de estas competencias a una futura reforma del sistema autonómico de financiación. Lo que supone desplazar “sine die” la aplicación de estas disposiciones normativas.

Desde una dimensión política, la legislación autonómica dictada supone una confrontación evidente con la configuración del régimen local, en su dimensión competencial, contenida en la LRSAL, lo cual genera una evidente inseguridad jurídica tal y como se pone de manifiesto en el Decreto-Ley catalán 3/2014.

3.3. Los problemas de aplicación del nuevo modelo competencial

La comprensión completa de este problema competencial se alcanza si se analiza con cierto detalle el recorrido parlamentario seguido para la regulación de las competencias propias locales en la LRSAL.

Mientras que el Anteproyecto las limitaba con aparente claridad al listado de materias contenido en el artículo 25.2, el texto definitivo de la LRSAL ofrece la misma indefinición existente desde la primera redacción de la LRBRL, lo cual ahonda en el problema endémico de constituirse en causa de interpretaciones equívocas.

Así, en el Anteproyecto de la LRSAL la limitación del conjunto de las competencias propias municipales resultaba evidente, al disponer la Disposición transitoria novena que: “las competencias distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 27 de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local que hasta la entrada en vigor de esta Ley vinieran ejerciendo los municipios sólo podrán seguir ejerciéndolas si cumplen con lo previsto en el apartado 4 del artículo 7 de la Ley 7/85”.

De esta forma, extramuros de la enumeración contenida en el citado artículo 25.2 las competencias serían delegadas o impropias y el legislador autonómico no podría atribuir otras competencias propias distintas de las establecidas por el legislador estatal en la LRBRL.

Y así lo entendió el Consejo de Estado cuando afirmó que:

“Pasa de establecer un listado abierto de competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los municipios y a enunciar tales competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada. Ello determina que no quepa en el sistema que el Anteproyecto configura la atribución como competencias propias de otras distintas de las incluidas en dicha relación, lo que constituye una significativa diferencia con respecto al actual modelo de asignación de competencias, en el que cualquier ley sectorial puede reconocer al municipio como propias competencias para actuar en un determinado ámbito”. Añadiendo además, que “si como consecuencia de tal operación se produce una alteración del marco normativo competencial de los municipios tal y como ha sido definido por las Comunidades Autónomas, habrán de ser éstas las que acomoden su legislación a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal”⁵⁵.

Pero este precepto no aparece en la redacción final de la LRSAL. En la tramitación parlamentaria de esta reforma, el Grupo Popular presentó una enmienda aprobada en Comisión en fecha 7 de noviembre de 2013⁵⁶ que extendía las competencias propias municipales a las reconocidas por los legisladores autonómicos en materias distintas al listado del artículo 25. La propuesta añadía un apartado 6 al artículo 25 del siguiente tenor: “cuando por Ley, las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos competenciales atribuyan a los municipios

⁵⁴ De cuya constitucionalidad duda VELASCO CABALLERO (2014): 7, pues supone que el Estado pueda suprimir competencias municipales en materias de titularidad autonómica. En este sentido señala que en materia de salud, el Estado dispone de, únicamente, una competencia básica, las «bases y coordinación general de la sanidad» (artículo 149.1.16 CE), por lo que algunas leyes autonómicas han atribuido concretas competencias sobre sanidad o salud pública a los municipios; desde esta perspectiva se puede afirmar que la competencia estatal básica (ex artículo 149.1.16 CE) no permite al Estado eliminar las competencias municipales sobre salud. Y en lo que se refiere a la asistencia social («servicios sociales», según el artículo 25.2.k LRBRL vigente hasta la reforma de la LRSAL) el Estado carece de toda competencia expresa, pues la asistencia social es una competencia atribuida en exclusiva por todos los Estatutos de autonomía a las respectivas Comunidades Autónomas.

⁵⁵ Dictamen 567/2013, de fecha 26 de junio, Consideración VI.

⁵⁶ BOCG-Senado nº 260, de fecha 7 de noviembre.

competencias propias en materias distintas a las previstas en el apartado 2 del presente artículo, deberán tener en cuenta los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 anteriores”.

Paradójicamente la FEMP solicitó la supresión de la enmienda porque temía la proliferación de este tipo de competencias sin financiación adicional, por eso su posición fue la de considerar que,

“este párrafo modifica el eje central de la Ley en cuanto al sistema de atribución de competencias, ya que deja la puerta abierta a que las Comunidades Autónomas puedan atribuir como propias a las entidades locales distintas de las referidas en el artículo 25.2 (...). La introducción de este apartado 6 supone dar carta de naturaleza, nuevamente en el régimen local, a las competencias impropias. Permitiría que los municipios tuvieran que atender competencias autonómicas que las Comunidades Autónomas les encomendaran, y además sin financiación para ello, sin un lazo mínimo y sin la garantía regulada en esta Ley”⁵⁷.

Ante la supresión de este apartado 6 del artículo 25⁵⁸, así como de la Disposición transitoria novena del Anteproyecto, cobra especial relevancia jurídica la expresión “en todo caso” contenida en el artículo 25.2 LRBRL y la enumeración, entonces, reviste la consideración de un mínimo ampliable por los legisladores autonómicos⁵⁹.

Sin embargo, el Consejo de Estado sigue afirmando la interpretación sostenida en el Dictamen emitido en relación con el Anteproyecto de la LRSAL. En este sentido, y con motivo de una solicitud planteada por el Alcalde de Barcelona, este Consejo reproduce la argumentación del citado Dictamen y alude a la suprimida enmienda del artículo 25 sobre la inclusión del mencionado apartado 6 para concluir que el listado del artículo 25.2 reviste el carácter de una enumeración exhaustiva y cerrada, un *numerus clausus* que circunscribe, al listado del artículo 25.2, la legislación autonómica para la atribución de competencias propias a los municipios. En ese Dictamen se afirma que:

“La LRSAL ha modificado el artículo 25.2 LRBRL con el objeto de que los municipios sólo pueden ejercer competencias sobre las materias mencionadas en dicho precepto, de forma que el ejercicio de competencias municipales sobre cualesquiera otras materias deberá atribuirse necesariamente por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas de conformidad con el artículo 27 LRBRL, o sujetarse a los requisitos específicos de las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, establecidos en el artículo 7.4 LRBRL”⁶⁰.

Y esta interpretación parece chocar con la línea interpretativa sostenida por el Tribunal Constitucional, y que queda patente en la sentencia dictada en relación con el Estatuto catalán en la cual se afirma que, en virtud de la competencia estatal en materia de bases del régimen local contenida en el artículo 149.1.18 CE:

“Corresponde al legislador estatal fijar «unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales» de los entes locales constitucionalmente necesarios (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FFJJ 1 y 4). En otras palabras, el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el artículo 149.1.18 CE”⁶¹.

La disputa competencial resulta así evidente. Mientras las Comunidades Autónomas niegan la aplicación de la LRSAL a las competencias municipales concretadas en leyes anteriores a la aprobación de la LRSAL, a la vez que plantean su oposición a que el artículo 25.2 LRBRL tenga un carácter de cláusula de “máximos”, el Estado realiza una interpretación diversa, por lo que ha planteado los conflictos de competencias ya señalados, lo que conduce a una situación de absoluta inseguridad jurídica para las entidades locales.

Por otra parte, en el ámbito de las competencias provinciales, la disputa se centra en la interpretación del artículo 26.2 LRBRL que determina la regla de las competencias municipales, y el ente prestador de éstas, en los municipios de población inferior a los 20.000 habitantes y en las materias de “recogida y tratamiento de residuos,

57 FEMP (2013): 4.

58 Lo cual se produjo a través de la enmienda de supresión nº 421 del Grupo Parlamentario Popular, BOCG-Senado nº 276 de 28 de noviembre de 2013.

59 Igualmente NAVARRO y ZAFRA (2014):4.

60 Dictamen 338/2014, de 26 de mayo, Consideración V.

61 Cit., FJ. 37.

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”.

Y es que, este precepto establece que será la entidad provincial, o “entidad equivalente”, quien coordine la prestación de estos servicios y proponga al Ministerio de Economía y Administraciones Públicas su forma de prestación, “con la conformidad de los municipios afectados”; y sólo, si el municipio justifica “que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor” que el propuesto por la Diputación, aquél podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios.

Nos encontramos aquí ante el núcleo gordiano de la justificación misma de las entidades municipales, pues estos servicios se refieren al conjunto mínimo de servicios públicos de competencia municipal, pues según los datos puestos de manifiesto por el Consejo de Estado, esta situación puede afectar a casi el 97% de los municipios españoles⁶², por lo que induce a este Consejo que esta regulación puede resultar inconstitucional⁶³.

Para acabar, la situación generada por la LRSAL, más allá de constituir o no una limitación legal de la autonomía local, deja una vez más en evidencia la fragilidad de la situación de las entidades locales en el marco constitucional. Esto es, se pone de manifiesto que la autonomía local, entendida en su dimensión de garantía institucional, no garantiza sino la mera preservación de las institucionales locales, pero resulta ineficaz para diseñar un ámbito competencial y económico que las permita actuar en el siglo XXI.

Nuestra apuesta camina por el concepto de “interés respectivo”, del cual se ha obtenido una escasa rentabilidad interpretativa en nuestro Derecho. Quizás sea el momento de dirigir esta situación por esa vía.

4. CONCLUSIONES

En definitiva, se puede efectuar la siguiente propuesta de explicación (balance) de la situación competencial de las entidades locales:

1º. La CE, que ha supuesto una inflexión en la situación (anclaje) de las entidades locales en relación con el Estado, caracteriza a éstas como entes dotados de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. De tal forma que deberán ser las leyes, estatales y autonómicas, los instrumentos a través de los cuales se deban especificar y graduar las competencias locales, teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernen a la comunidad local y sin más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la CE garantiza.

2º. Este modelo constitucional ha sido escasamente desarrollado a nivel estatutario, pues la mayoría de los Estatutos de Autonomía difieren la resolución de este problema al ámbito del legislador sectorial.

3º. Ante esta situación constitucional y estatutaria, y a la vista de la redacción originaria de la LRRL, se produjo una actuación de las entidades locales autohabilitándose espacios competenciales realmente heterogéneos a través de la fórmula de las competencias complementarias.

4º. La LRSAL ha tratado, sin conseguirlo de forma pacífica, de concretar el ámbito competencial de las entidades locales, pues diversas Comunidades Autónomas se han apresurado a regular, en el ejercicio de sus competencias propias, con la finalidad de mantener el “status quo” competencial anterior a la LRSAL.

Alguien podría sugerir, a la vista de todo ello, que “para este viaje no hacían falta alforjas”; pero lo que resulta evidente es que se ha desaprovechado una magnífica oportunidad para clarificar el modelo competencial de las entidades locales, el cual queda ahora en una zona conflictual a la espera de la respuesta del Tribunal Constitucional.

5. BIBLIOGRAFÍA

ALBI, F. (1996), *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Administración Pública.

AUTEXIER, CH. (1981), “L’ancrage constitutionnel des collectivités locales”, *Revue de Droit Public*, nº 3.

BELLO PAREDES, S. A.

- (2002), *Las Ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*. Madrid, INAP.

62 Tal y como se reitera en su Dictamen de fecha 26 de mayo de 2014, cit.

63 Al constituir un supuesto de posible “supresión de contenidos fundamentales de la autonomía local con base en el incumplimiento de un parámetro económico -y único- configurado como elemento del que depende la continuidad de la prestación de servicios por parte del municipio puede afectar negativamente al núcleo esencial de la garantía institucional”, Dictamen de fecha 26 de junio de 2013, cit., y reiterado por el de fecha 26 de mayo de 2014.

- (2006), “La cooperación económica”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario Pacto Local, págs. 245-260.
- (2010), “La situación de las Entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 20, págs. 345-380.

CARRILLO DONAIRE, J.A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (2014), (Coordinadores), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Las Rozas: El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley).

DELPÉRÉE, F. (1981), “Les compétences du pouvoir local en Belgique”, en *La décentralisation en Europe*, París, CNRS.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2013), *Propuesta de Enmiendas que presenta la FEMP al texto remitido al Senado del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*”.

GUAYO CASTIELLA, I. DEL (2014), “Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la Ley núm. 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

NAVARRO RODRÍGUEZ P. y ZAFRA VÍCTOR. M., (2014), “El pretendido blindaje autonómico de las competencias municipales tras la reforma de la Administración Local”, *REALA*, nº 2.

PAREJO ALFONSO, L.

- (1981), *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, IEAL.
- (2009), “Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias”, *REALA*, nº 309, págs. 7-57.

REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES, CUNAL, (2014): Extraordinario dedicado a: Análisis de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, nº 169.

RIVERO YSERN, J.L. (2014), “Capítulo I. La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración local” en CARRILLO DONAIRE, J.A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (2014), (Coordinadores), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Las Rozas, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley).

ROMANO, S. (1964), *Fragments de un Diccionario Jurídico*, voz “Autonomía”, Ejea, Buenos Aires, págs. 38-44.

VELASCO CABALLERO, F. (2014) “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas”. *Revista catalana de dret públic*, nº 48 (2014), págs. 1-23.

La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida

Antonio Calonge Velázquez

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid
antonio.calonge@ccyl.es

Resumen

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, contempla, casi como única medida, para modificar nuestra planta municipal la fusión de municipios y, para ello, crea un instrumento nuevo que es el convenio de fusión. En este trabajo, después de exponer nuestra planta municipal –también desde el punto de vista histórico- y lo realizado en otros países de nuestro entorno, se estudian las escasas previsiones que la Ley dedica a la fusión de municipios y al nuevo instrumento creado para favorecer esta política. Un año después de su entrada en vigor no se ha firmado ningún convenio de fusión y nuestra planta municipal permanece inalterable y sin expectativa de la modificación urgente y de fondo que necesita.

Palabras clave

Administración local, planta municipal, municipios, fusión de municipios, convenio de fusión.

The merger of municipalities, only instrument of Law 27/2013, of December 27, rationalization and sustainability of local government to amend the municipal plant: a missed opportunity

Abstract

The Law 27/2013, of December 27th, for the Rationalization and Sustainability of the Local Administration, takes into consideration, almost as its only measure, the merge of municipalities in order to change our municipal plant. This paper, after explaining the main features of our municipal plant (also from an historical point of view) and taking into account the achievements made by States from our nearby environment, is aimed to the study of the scarce legal provisions in the Law devoted to the merge of municipalities as well as the new instrument created to boost this policy. Not a single merge agreement has been signed one year after the Law entered into force, at the same time our municipal plant remains unalterable and without any prospect for the deep and urgent amendment that it requires.

Keywords

Local administration, municipal plant, towns, merge of municipalities, merge agreement.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. UNOS POCOS DATOS ACERCA DE NUESTRA PLANTA MUNICIPAL A LO LARGO DE LOS ÚLTIMOS TRES SIGLOS. 3. UNA RADIOGRAFÍA DE LA PLANTA MUNICIPAL ACTUAL. 4. LA SITUACIÓN EN NUESTROS PAÍSES MÁS PRÓXIMOS. 5. LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 5.1. Breves consideraciones generales. 5.2. El nuevo artículo 13 LRRL única vía para la modificación de la planta municipal. 6. EL HACER DE OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL CASO DE CASTILLA Y LEÓN. 7. OTRA OPORTUNIDAD PERDIDA. 8. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

La planta local es, sin duda, un clásico de nuestro Derecho Local. El problema -mas concreto- de la planta municipal en nuestro país aparece, casi, con la formación de los Ayuntamientos constitucionales al promulgarse la Constitución de 1812 siguiendo, como en otros países de la Europa continental, el criterio francés de erigir en municipio cualquier “*ville, bourg, paroisse, ou communauté de champagne*”. El texto constitucional gaditano disponía en su artículo 310 que “Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga que los haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o en su comarca lleguen a 1000 almas, y también se les señalará término correspondiente”, esbozando, después, en el Decreto CLXIII, de 23 de mayo de 1812, un procedimiento para la adquisición de la calidad de Ayuntamiento, que hacía equivalente núcleo de población y municipio-Ayuntamiento¹. Es bien cierto, como nos ha recordado recientemente COSCULLUELA MUNTANER², que la Constitución de Cádiz no quiso que se produjera la creación de municipios que resultaran inviables económica y administrativamente, cual ocurriría si se crearan por debajo de la cifra indicada de 1000 almas. Sin embargo, las presiones políticas, que veremos aparecer siempre que se trate de reformas del régimen municipal³, obligaron a las Cortes Generales a aprobar un Decreto de 12 de mayo de 1812 y otros posteriores que permitieron la creación de municipios con número inferior de vecinos.

El dimensionamiento municipal de España ha sido, casi desde siempre, un debate recurrente, pero sin soluciones. Un somero repaso a las sucesivas leyes de régimen local de los últimos dos siglos nos permitiría observar que todas ellas, con mayor o menor extensión, se refieren a este problema de la planta municipal⁴. Y, asimismo -y ello es más importante-, que realmente nunca se ha querido abordar el problema en profundidad y con ganas de solucionarlo. Es más, casi todas las leyes de régimen local han comenzado estableciendo el principio de conservación de los municipios existentes⁵ para regular, a continuación, la creación, supresión y lo que, tradicionalmente, se ha conocido con la denominación de alteración de términos municipales. No ha habido, pues -como denunciaran SOSA WAGNER y DE MIGUEL GARCÍA hace más de dos décadas⁶- una política propiamente dicha sobre esta materia, sino únicamente una serie de medidas concretas para hacer frente a las cuestiones que en este campo la realidad cotidiana presentaba en cada momento. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), que es consecuencia de la crisis económica que venimos padeciendo desde hace, al menos, siete años o, si se prefiere, un instrumento para llevar a cabo las reformas estructurales necesarias que nos permitan salir de esta crisis, sigue, a nuestro juicio, las mismas líneas que las leyes de régimen local anteriores y la denuncia formulada por los autores citados en último lugar sigue siendo plenamente válida.

1 Debe ponerse de relieve que no todos los autores participan de esta idea. Así, BARRANCO VELA, Rafael (1993): 56, sitúa -no sin cierta razón- el origen o, mejor expresado, el impulso a la proliferación municipal en la Constitución de 1845, cuyo artículo 73 disponía que “habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. En la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845 y en la precedente de 14 de julio de 1840 encuentra el autor citado el fundamento a la posterior dispersión municipal, ya que, entre otras cosas, hasta entonces -escribe- no se puede hablar con propiedad de municipios.

2 COSCULLUELA MONTANER, Luis (2013): 12.

3 Compartimos esta afirmación que nosotros mismo hemos constatado cuando hemos estudiado la cuestión de la elección y destitución del Alcalde. CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio y GONZÁLEZ DEL TESO, Teodosio (1995): 13-78.

4 Para un conocimiento en profundidad de esta legislación remitimos a los trabajos de SOSA WAGNER, Francisco y DE MIGUEL GARCÍA, Pedro (1987): 15-55, ESCUIN PALOP, Vicente (1998) 1161-1169, BARRANCO VELA (1993): 39-99.

5 Así, se expresaban, por sólo citar algunas, el Real decreto de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino; las leyes de organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 1840 y 1845, la Ley de Ayuntamientos de julio de 1856 o, también la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 que reconocía a todos los municipios que existiesen a su promulgación.

Sólo el Real decreto de 21 de octubre de 1866 pretendió realmente la supresión de Ayuntamientos, al ordenarse que en un plazo de dos años deberían desaparecer todos los distritos municipales que no llegasen a 200 vecinos, dictándose, poco después, una real orden que trató de poner en práctica este mandato.

6 SOSA WAGNER, F. y DE MIGUEL GARCÍA, P. (1987): 41.

En efecto, la LRSAL, como era de esperar, procedió a intervenir en el tema que nos ocupa modificando el artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que es el precepto que regula la creación y supresión de municipios, aunque, ahora, claramente –y constituye un importante cambio de tendencia– tiene por finalidad principal la supresión de municipios, aunque sólo sea porque la mayor parte de su contenido está dedicado a fomentar la fusión de municipios, poniendo cortapisas a la creación de nuevos municipios y, desde luego, ya no parte *per se* del principio de conservación de los municipios, como hemos señalado ha hecho muchas veces nuestra legislación local.

En las páginas que siguen vamos, pues, a estudiar la planta municipal después de la promulgación hace un año de la LRSAL.

2. UNOS POCOS DATOS ACERCA DE NUESTRA PLANTA MUNICIPAL A LO LARGO DE LOS ÚLTIMOS TRES SIGLOS

Desde que en Cádiz se crearán tantos Ayuntamientos como pueblos, el número de municipios en España ha variado de manera considerable⁷. Desde que tenemos conocimientos fiables, hemos pasado de aproximadamente 11500 municipios existentes en 1842, teniendo en cuenta la indefinición jurídica de lo que era un municipio, hasta los actuales 8112, según el documento del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas titulado *Variaciones de los municipios de España desde 1842* (http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografiaso/parrafo/011113/text_es_files/Variaciones-INTERNET.pdf, visitado el día 27 de septiembre de 2014). Más de cuatro mil extinciones de municipios se han producido desde la fecha señalada en el estudio hasta la actualidad, de ellas 2247 entre esa fecha y 1857, es decir, en un período de tan solo quince años con la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845 como norma habilitante. Desde que se promulgara la Ley Orgánica Municipal de 20 de agosto de 1870 en la que, como es conocido, se definen los caracteres esenciales del municipio: territorio, población y organización, hasta hoy la reducción es también importante. Para 1877 se puede estimar en 9287 municipios, aunque a principios del pasado siglo el número de municipios sólo había disminuido en veinte, esto es, el proceso de desapariciones, fusiones y agregaciones es escasamente significativo en el último tercio del siglo XIX, línea que se mantendrá hasta la década de los sesenta del siglo pasado.

En la década citada, se dictará una legislación (la Ley 48/1966) que favorecerá la fusión de municipios, produciéndose otra importante reducción hasta alcanzar los 8048 municipios que se registran el mismo año en que se promulgó la vigente Constitución que descienden a 8022 tan solo dos años después, según datos de *Estudio sobre el Registro de Entidades Locales* (http://www.seap.minhap.es/dms/es/areas/politica_local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/registro_eell/publicaciones/parrafo/06/Estudio-Registro-Entidades-Locales-INTERNET-1-.pdf, visitado el día 30 de septiembre de 2014), aunque después se producirá un repunte en el número de municipios hasta alcanzar los 8118 que contiene el Registro de Entidades Locales a 1 de enero de 2013 (<http://ssweb.seap.minhap.es/REL/>, visitado el día 30 de septiembre de 2014). Entre 1980 y 2013, 99 nuevos ayuntamientos (el último ha sido el año pasado, el de Valderrubio en la provincia de Granada) se han incorporada a la ya larguísima lista de municipios españoles.

Como observamos, no sólo no se ha llevado a cabo ningún intento serio, en nuestra opinión, de modificación de esta situación, sino que el número de municipios ha ido aumentando desde que se aprobara la vigente Constitución y la posterior legislación de régimen local de desarrollo.

3. UNA RADIOGRAFÍA DE LA PLANTA MUNICIPAL ACTUAL

Como acabamos de indicar, son 8118 los municipios que existen en España en el momento de escribir estas líneas. De éstos sólo 400 municipios, que representan el 5% del total, superan los 20000 habitantes y, de ellos, 145 cuentan con una población superior a 50000 habitantes que si excluimos las capitales de provincia, tan sólo serían 93 los que superan la cifra antedicha. Por el contrario, el 60,45% tiene una población inferior a 1000 habitantes o, si se prefiere, seis de cada diez, y de éstos, 3796 están poblados por menos de 500 habitantes. Nuestra administración municipal es, a la vista de estos pocos datos, una “administración municipal rural”⁸

Sin duda, nuestra planta municipal puede ser calificada de inframunicipal o, como ha explicitado FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, nos encontramos ante la farsa de más de 8000 Administraciones públicas⁹, ante “apariencias jurí-

7 Un análisis de la evolución del mapa municipal se puede ver en ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2003): 779-

8 CARRILLO BARROSO, Ernesto (1986): 293.

9 FERNANDEZ, RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1987): 23.

dicas sin sustantividad social alguna”, “ante municipios carentes de capacidad y sustantividad por sus escasas e ínfimas dimensiones”¹⁰, que no cumplen con la doble razón de ser de este tipo de Entidades: democrática, en tanto que son el cauce inmediato de participación de los ciudadanos y precisamente en aquellos asuntos que más directamente conciernen a la vida diaria; y de eficacia administrativa, en tanto que son el ámbito de prestación de los servicios públicos condicionantes y determinantes de dicha calidad de vida. En definitiva, ante municipios en los que el principio de autonomía proclamado en el artículo 137 de la Constitución no deja de ser una mera apariencia por la escasez de medios materiales y personales con que cuentan para cumplir las funciones que tienen encomendadas. “La autonomía municipal –escribíamos en 2001-, a pesar de su reconocimiento y garantía institucional, sólo puede ser ejercitada –o, si se quiere, disfrutada- por unos pocos municipios; a los demás el peso de la púrpura no les permite sostenerse en pie”¹¹.

Además, hemos incidido, como hemos puesto de relieve, en el problema desde que fue aprobada la vigente Constitución. Es más, ya con la crisis económica que padecemos iniciada hemos continuado creando administraciones públicas, segregando municipios. Pinar del Río, La Canonja, Villanueva de la Concepción, Vegaviana, Alagón del Río, Guadiana del Caudillo y Valderrubio son las últimas segregaciones municipales. En sentido contrario, sólo una fusión de municipios se ha llevado a cabo, la de Oza-Cesuras que tuvo lugar en junio de 2013 cuando hacía cuarenta y cinco años que no se realizaba ninguna operación de este tipo (la última fue la que tuvo lugar en 1981 cuando se fusionaron los municipios burgaleses de Río Losa y San Martín.

La ratio de población por municipio es de 5754 habitantes y debe recordarse que 5000 es el número mínimo de habitantes que contempla la LRBRL cuando hace referencia a las obligaciones mínimas de los municipios. Según el último padrón municipal publicado por el Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Ffe260&file=inebase&L=0> visitado el día 1 de octubre de 2014) 5187 municipios (el 63%) han perdido población desde que comenzara la crisis.

Ahora bien, todos estos datos son o absolutos o la media de España, pero el problema de la planta municipal no afecta por igual a todas las Comunidades Autónomas.

En Castilla y León, desde donde se escriben estas páginas, el problema es catastrófico. Castilla y León está integrada por 2248 municipios, lo que hace que ocupe, en cuanto al número de municipios, el primer puesto de todas las Comunidades Autónomas, Pero es que, además, el 86,81% de estos municipios tiene una población inferior a 1000 habitantes (1953), y hasta un 73,1% su población es inferior a 500 habitantes (1639). En cifras absolutas debemos señalar que 1957 municipios tienen menos de 1000 habitantes y 1657 tiene, aún, menos de 500 habitantes, lo que representa el 45% de los municipios españoles. Sólo 48 municipios tienen más de 5000 habitantes, de los que 14 superan los 20000 habitantes,. Y, por último, pongamos de relieve que sólo son 4 los municipios castellanos y leoneses que superan los 100000 habitantes: Burgos, León, Salamanca y Valladolid. Castilla y León, podemos afirmar, está integrada de manera muy mayoritaria por inframunicipios. De “verdaderas administraciones fantasmas” han sido calificados muchos municipios de Castilla y León¹².

La ratio de población por municipio es de 1121 habitantes. Con una población muy dispersa, la mayoría de los habitantes se concentran en los 48 municipios que cuentan con más de 5000 habitantes. En éstos, residen 1.621.816 habitantes; de los 2.519.875 habitantes que, según la renovación municipal de habitantes de 2013, dispone Castilla y León: viviendo 768940 personas en los 4 municipios con más de 100000 habitantes.

Por provincias la situación es, también, desigual. Burgos, con 371 municipios, y Salamanca, con 362, son las provincias con mayor número de municipios, seguidas de Ávila y Zamora, con 248 municipios, teniendo la mayoría de éstos menos de 1000 habitantes.

A los datos precedentes, debemos añadir que la Comunidad Autónoma de Castilla y León es, también, la que cuenta con mayor número de Entidades de Ámbito inferior al municipio de toda España. De las 3716 Entidades de ámbito territorial inferior al municipal que, según el censo de Entidades Locales (<http://ssweb.seap.minhap.es/REL/> visitado el día 3 de octubre de 2013), existen en nuestro país, 2225 están ubicadas en Castilla y León, concentrándose la mayor parte de ellas en la provincia de León (1232).

Ahora bien, pese a lo dicho hasta ahora, coincidimos con REBOLLO PUIG, en que “no cabe achacar sólo a los municipios de escasa población la sobreabundancia estéril y nociva ni es razonable limitar a ellos la reducción del número total. Más absurdo que la existencia de municipios con pocos vecinos pero muy aislados es la de aquellos que, aunque grandes, han llegado a confundirse físicamente pero que mantienen incólumes sus ayuntamientos y toda la estructura organizativa y que se resisten a cualquier fusión con argumentos endebles”¹³.

10 Son expresiones de FANLO LORA, Antonio (1995): 176 y (1996): 241.

11 CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio (2001): 138.

12 LÓPEZ ANDUEZA, Isaías (1997): 46.

13 REBOLLO PUIG, Manuel (2012): 208-209.

REALA, nº Extraordinario, enero 2015, ISSN: 1989-8975 – DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0iExtra.10222>

4. LA SITUACIÓN EN NUESTROS PAÍSES MÁS PRÓXIMOS

Mientras en España, como hemos señalado, no hemos ofrecido ninguna solución al problema del dimensionamiento municipal e, incluso, según hemos puesto de relieve, hemos seguido creando administraciones públicas durante los años que llevamos de crisis económica, otros países europeos han realizado hasta drásticas reformas en su estructura local bastantes años antes – incluso- de la actual crisis.

En Europa, diversas reformas territoriales se pusieron en marcha para disminuir el número de municipios con los argumentos de prestar mejor los servicios públicos y disminuir los gastos locales.

En este sentido, destacan la República federal de Alemania que entre los años 1967 y 1978 pasó de alrededor de 24000 municipios, de los cuales 10760 tenían menos de 500 habitantes, a 8505 (después de la unificación se sumaron casi 4000 más). Bélgica, que tenía 2669 municipios a principios de la mitad del pasado siglo, cuenta con 589 desde 1992, agrupados en cinco provincias en cada una de las dos regiones más la región de Bruselas-capital, es decir, redujo sus municipios en un 78%. Dinamarca, también en el mismo periodo pasó de 1387 municipios a tan sólo 275, lo que representa un 80%. Suiza, también desde hace varios años, viene intentando reducir el número de municipios, y de los 3021 que tenía a principios de los noventa ha pasado a 2495 en 2012. Suecia disminuyó en el 87% el número de municipios pasando en el período a que nos venimos refiriendo de 2281 a 286 tan sólo. Y, por último, el Reino Unido, por citar un ejemplo más, redujo en 1544 municipios los 2028 que contaba en la década de los cincuenta del siglo pasado.

Como se puede concluir, las reducciones más importantes se operaron en los países del norte de Europa y, de ahí, que todos los ejemplos que acabamos de exponer, se refieran a países de ese entorno geográfico. Los países del sur, por el contrario, en el mismo período de tiempo o bien redujeron de manera poco significativa su planta municipal (Grecia pasó de 5959 municipios a 5922 o España que de 9214 pasamos a 8022) o, incluso la incrementaron como es el caso de Italia que de 7781 pasó 8100 municipios o Portugal que tenía 303 municipios y aumentó en dos más.

Ya durante la crisis económica, Dinamarca, en 2007, volvió a reducir sus municipios quedándose con 98 agrupados en cinco regiones al establecer como criterio la cifra mínimo de 20000 habitantes para conformar municipio. Finlandia, en 2006, mediante el programa PARAS ha reducido sus municipalidades de 431 a 320 en 2013, y tienen prevista para 2017 una nueva reforma municipal. Grecia, desde el 1 de enero 2011, a través del llamado Plan *Kallikratris*, ha pasado de estar conformada por 1034 municipios a 325 en unas ocasiones a través de agrupaciones voluntarias y en otras forzosas. Hungría ha establecido como criterio mínimo para la existencia de municipios el número de 2000 habitantes. Islandia ha reducido su mapa municipal a tan sólo 74 municipios de los aproximadamente 7000 con que contaba en la década de los noventa. Letonia, con una importante reforma territorial que entró en vigor el 1 de julio de 2009, pasó a tener 110 municipios de los 586 con que se organizaba antes de la reforma señalada. Por último, nuestros vecinos portugueses, tras una importante reforma llevada a cabo en 2012 inspirada en las recomendaciones de la Troika, ha hecho desaparecer 1500 parroquias de las 4259 que tenía antes de la reforma.

Francia, que es el país con más municipios de Europa (36682, entre los que están 114 de ultramar), recientemente, también se ha sumado a esta ola de fusiones y en un proyecto de ley presentado por el presidente Hollande contempla la integración de municipios de menos de 20000 habitantes.

Desde luego, no es la fusión o agrupación de municipios la única medida adoptada por los países europeos para hacer frente a la crisis económica, aunque sí se encuentra entre las que están adoptando los distintos Estados según su ordenamiento constitucional¹⁴.

5. LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

5.1. Breves consideraciones generales

España no se ha mantenido al margen, lógicamente, de la ola de reformas obligada por la crisis económica. La LRSAL se enmarca, según indicamos en las primeras páginas de este trabajo, en este contexto como refleja su

¹⁴ Un completo examen de esta cuestión se puede ver en el Informe del Consejo de Municipios y Regiones de Europa, *La descentralización en el cruce de caminos. Reformas territoriales en Europa en período de crisis*, en el sitio internet [http://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/](http://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_FR_complet_low.pdf) [filename/CCRE_broch_FR_complet_low.pdf](http://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_FR_complet_low.pdf) (visitado el 6 de octubre de 2014)

propio título, según ha advertido de manera acertada ALONSO MAS¹⁵. En efecto, la Ley señalada busca ante todo garantizar la sostenibilidad y el equilibrio presupuestario de los Entes locales. Son los principios que inspiran esta Ley para garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos y la clarificación de las competencias locales con la finalidad de evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones; a los que deben añadirse dos objetivos más: racionalizar la estructura organizativa y favorecer una regulación que fomente la iniciativa privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

La LRSAL no es, advirtámoslo, una reforma parcial de la Administración local, sino, a nuestro juicio, una reforma en profundidad de ésta, a través de la modificación de numerosos preceptos de la LRBRL y alguno de la Ley de Haciendas Locales, que hará que cambie el concepto de gobierno local que hoy tenemos.

Ahora bien, en la acotada parcela que nos corresponde en este estudio, la LRSAL sólo incorpora como novedad, en nuestra opinión, que por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios; e introduce un nuevo procedimiento de fusión, voluntario, entre Ayuntamientos colindantes de una misma provincia mediante el denominado convenio de fusión.

Esta Ley, debe recordarse, vio la luz en el BOE de 30 de diciembre de 2013 después de un largo proceso que incluye la elaboración de varios anteproyectos de Ley y una larga y compleja tramitación parlamentaria.

En efecto, a principios de febrero de 2012, si no queremos remontarnos a otros antecedentes más remotos¹⁶, el Gobierno comenzó a elaborar los primeros borradores (hasta once borradores se han llegado a contabilizar¹⁷) y será en julio de ese mismo año cuando aprobará un anteproyecto que finalmente no vio la luz y que fue tremendamente contestado por la FEMP y por las Federaciones territoriales de municipios, así como desde los partidos políticos de la oposición. Este texto no contemplaba una modificación del artículo 13 LRBEL, sino que en la práctica venía a prever la supresión de los municipios con población inferior a 5000 habitantes y su absorción por un municipio colindante cuando la prestación en el ámbito municipal de los servicios públicos, ya sea en razón de la naturaleza del mismo, la población, o la sostenibilidad financiera no cumpliera con los estándares de calidad dispuestos en el propio texto, que remitía a un Real Decreto de desarrollo de la Ley, cuyo único parámetro que se manejaba para la determinación del coste de los servicios era la demografía (artículo primero, seis del anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.)

Un nuevo anteproyecto vería la luz meses más tarde (febrero de 2013) que no difería sustancialmente del anterior y que, asimismo, fue criticado por los municipios a través de sus organizaciones representativas, pues seguían considerándolo un claro ataque contra la autonomía local y las competencias municipales. Comunidades Autónomas y partidos políticos también mostraron su oposición a este nuevo texto. El Consejo de Estado, en su dictamen 567/2013, de 26 de junio, fue muy crítico con el texto remitido por el Gobierno, concluyendo, en líneas generales, que tanto el precepto constitucional invocado como fuente de competencia del Estado era incorrecto, como advirtiendo de forma expresa la inconstitucionalidad de algunas medidas que en el mismo se contemplaban y así, por ejemplo, la regulación del coste estándar podía incidir notoriamente en el desenvolvimiento efectivo de la autonomía municipal y, a la postre, reducir en exceso el ámbito competencial que integra el núcleo esencial de esa autonomía constitucionalmente garantizada.

Finalmente, se aprobó como Proyecto un nuevo texto (BOCCGG, Congreso de los Diputados, de 6 de septiembre de 2013) que suprimió o, al menos, suavizó la regulación de los aspectos más cuestionados y, en concreto y por lo que a nosotros nos atañe, la práctica desaparición de los municipios en virtud de las medidas previstas en los textos anteriores desapareció y su sustitución por una modificación del artículo 13 LRBRL en el sentido que indicaremos a continuación, así como otras medidas que tienen que ver, sobre todo, con el ámbito competencial municipal y con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla del gasto (artículo 116 bis LRBRL).

5.2. El nuevo artículo 13 LRBRL única vía para la modificación de la planta municipal

El Proyecto de LRSAL, como hemos indicado, introdujo modificaciones al artículo 13 LRBRL, que tiene como principales novedades: el establecimiento de medidas concretas favorecedoras de la fusión de municipios, por un lado, y, por otro, la creación de una nueva forma o instrumento para agregarse municipios, a través del llamado convenio de fusión.

¹⁵ ALONSO MAS, M^a José (2014): 297.

¹⁶ Nos referimos al Programa Nacional de Reformas, Reino de España, 2012 en el sitio internet (<http://www.lamoncloa.gob.es/documentos/pnrdefinitivo.pdf>, visitado el día 10 de octubre de 2014) en cuyas pp.94 y ss. se señalan objetivos y medidas para racionalizar el número de entidades locales y sus competencias,

¹⁷ FLORES DOMÍNGUEZ, Luis Enrique (2013)

Esta Ley no contiene -como sí han hecho otras a lo largo de nuestra historia- el principio de conservación de municipios, sino que pretende establecer una estructura municipal más eficiente, aunque ello lo hace a base de favorecer las fusiones, pero no sin imposiciones. La Ley, en suma, no ha optado por la supresión de municipios pequeños o financieramente inviables, sino por promover y facilitar su agrupación. Sí establece unos requisitos más exigentes para la creación de nuevos municipios; y éstos son: un mínimo de población de 5000 habitantes, sostenibles desde el punto de vista financiero, con suficientes recursos para el cumplimiento de las competencias municipales que están obligados a atender por Ley, y que se sigan prestando con los mismos estándares de calidad con las que se venían prestando. “La creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos territorialmente diferenciados de al menos 5000 habitantes y siempre que los municipios sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución de la calidad de los servicios que venían siendo prestados” (apartado 2º). El legislador estatal -y, además, básico- introduce por primera vez el requisito poblacional para la creación de municipios¹⁸, lo que constituye un elemento más para afirmar el cambio de modelo que significa esta Ley.

Por otro lado, el Estado, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, podrá establecer las medidas que considere convenientes para la fusión de municipios, aunque con el fin de mejorar la gestión de los asuntos públicos locales, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales. Es decir, el Estado también se responsabiliza o, mejor dicho, se corresponsabiliza, en el marco de su ámbito competencial, para lograr una estructura municipal más racional y eficiente (apartado 3).

Desde el punto de vista procedimental, el nuevo artículo 13 introduce un nuevo informe preceptivo de la Administración que ejerza la tutela financiera en el supuesto de creación o supresión de municipios, así como en el caso de la alteración de los términos municipales (apartado 1º) que será la Comunidad Autónoma correspondiente, pues es ella la competente para aprobar la alteración de los términos municipales. Sin duda, este nuevo *iter* procedimental está pensado para lograr el objetivo de crear sólo municipios que sean financieramente sostenibles.

Pero, la novedad más importante es, sin duda, el instrumento creado *ex novo* y pensado para lograr la fusión voluntaria de municipios al margen, en este caso, de la legislación de las Comunidades Autónomas que son -repetimos- las competentes en materia de alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio desde que el artículo 148.1.2ª de la Constitución posibilitó que los Estatutos de Autonomía recogieran esta competencia. La Constitución, primero, y los Estatutos de Autonomía, después, permiten, pues, responsabilizarse a las Comunidades Autónomas en gran medida del proceso de reforma y modernización de las estructuras de la organización territorial.

Sin adentrarnos en la competencia del Estado para llevar a cabo esta regulación por estar, en nuestra opinión, ya suficientemente tratada por la doctrina más reciente, en las páginas que siguen nos vamos a dedicar a exponer las escasas previsiones normativas existentes en la LRASL sobre los convenios de fusión.

El artículo 13.4 dispone que los municipios colindantes, con independencia de su población, dentro de la misma provincia, podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. Sin establecer el contenido de este convenio, por lo que será el que voluntariamente acuerden los municipios que decidan fusionarse, el legislador se ha limitado, sobre todo, a establecer medidas que pretendan fomentar la fusión de municipios a través de este instrumento, y así:

- El coeficiente de ponderación que sea de aplicación conforme al artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRHL), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se incrementará en 0.10%.

El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponderá en ningún caso será inferior al más elevado de los valores previos que tuviera cada uno por separado antes de la fusión, de acuerdo con el artículo 124.1 TRHL

Su financiación mínima del municipio resultante será la suma de las financiaciones mínimas que tuvieran por separado antes de la fusión, conforme al artículo 124.2 TRHL.

De la aplicación de las reglas señaladas no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 TRHL

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 (IAE) 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

¹⁸ Sobre la discusión del número municipio necesario para la creación de municipios, vid COSULLUELA MONTANER (2013).

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.

El nuevo municipio resultante de la fusión quedará dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 LRBRL que le corresponda por 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 Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Desde el punto de vista procedimental, el legislador estatal no ha determinado ninguno concreto, por lo que deberá seguirse el previsto en la legislación autonómica de manera íntegra. Ahora bien, sí que ha introducido una prescripción con la finalidad de favorecer la fusión de municipios mediante la utilización de este instrumento. Me refiero a que el apartado sexto del artículo 13 exige, en estos casos, de la exigencia de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y la sustituye por la mayoría simple de cada uno de los plenos de los Ayuntamientos que se fusionan.

El legislador sí que establece una limitación importante o, mejor dicho, una garantía para que las fusiones de municipios que se realicen a través a este instrumento sean estables y con vocación de perdurabilidad, ya que prohíbe al nuevo municipio resultante de la fusión segregarse durante un plazo de, al menos, diez años.

La fusión así realizada produce una serie de consecuencias, que son:

En primer lugar, se dará la integración de los territorios (mejor hubiera sido decir términos municipales), poblaciones y organizaciones de los municipios, incluyendo los medios personales, materiales y económicos del municipio fusionado. El pleno de cada Corporación adoptará las mediadas de redimensionamiento para la adecuación de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de la nueva situación, sin que pueda derivarse, en ningún caso, incremento de la masa salarial de los municipios fusionados.

Hasta las próximas elecciones locales, el órgano de gobierno del municipio fusionado estará integrado por la suma de los concejales de los municipios fusionados de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

El nuevo municipio fusionado se subrogará en todos los derechos y obligaciones de los municipios fusionados, si bien si alguno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit sus obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables podrán integrarse en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio, que designará un liquidador al que le corresponde la liquidación de este fondo. Esta liquidación deberá llevarse a cabo en el plazo de cinco años desde la adopción del acuerdo de fusión, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores.

El nuevo municipio fusionado deberá aprobar un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente a la adopción del convenio de fusión

Una consecuencia más que prevé la LRSAL, desde el punto de vista organizativo, es que, con carácter potestativo y si así lo dispone 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 LRBRL.

6. EL HACER DE OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL CASO DE CASTILLA Y LEÓN

No sólo porque estas páginas se escriben en la Comunidad Autónoma a que se hace referencia en la rúbrica, sino por la singularidad de la legislación adoptada, merece que dediquemos las siguientes páginas a conocer lo realizado en Castilla y León.

En primer lugar, debemos subrayar que la Comunidad Autónoma de Castilla y León se adelantó a lo que sería el modelo propuesto por la LRSAL mediante la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León (en adelante, LOSGT), a modo de lo que, como algún autor ha escrito, podría denominarse “legislación preventiva”¹⁹ de cara a evitar aquellos aspectos que pudieran ser más perjudiciales para la singularidad de Castilla y León, aunque el propio legislador autonómico consciente de la provisionalidad de

19 HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA, Luis (2014): 7.

alguno de los preceptos que aprobaba añadió una Disposición Final Décima que mandaba a la Junta de Castilla y León para que, en el plazo de un año, elevara a las Cortes de Castilla y León un proyecto de ley de adecuación a la legislación básica estatal si ésta pudiera suponer una modificación de la Ley que se aprobaba.

Y, en segundo término -y más relevante- con esta Ley se opta por un modelo propio y original que pretende dar respuesta a la ya conocida situación municipal de Castilla y León que tuvimos ocasión de describir en un trabajo anterior nuestro²⁰.

En efecto, esta Ley se caracteriza por el reconocimiento de las entidades locales y por el principio de conservación de éstas, pues, como indicó el Consejero de la Presidencia en el debate a la totalidad de este proyecto de Ley, uno de sus objetivos específicos ha sido evitar la supresión de municipios o cualquier otra entidad²¹, y, para ello, opta por la potenciación de fórmulas de gobierno y administración más eficientes, especialmente las de carácter asociativo y voluntario, regulando las Mancomunidades de Interés General (MIG) y la fusión de municipios.

No es novedosa esta línea de actuación que ya venía siendo una constante desde que, casi a mediados de los ochenta apenas constituida la Comunidad Autónoma, se dictara el Decreto 110/1984, de 27 de septiembre, para el fomento de las Mancomunidades Municipales (BOCyL de 1 de octubre; y la Ley 1/1998, de 4 de julio, de Régimen Local de Castilla y León (en adelante, LRLCyL), volviera a optar por la fórmula del asociacionismo municipal para tratar de paliar los problemas de la ordenación municipal existente.

La LRLCyL, en su artículo 32, regula las denomina Mancomunidades de interés comunitario, a las que define como aquellas cuyo ámbito territorial concuerde sustancialmente como espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales (apartado 1) y que corresponde a las llamadas Áreas Funcionales –contempladas en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León-, que constituyen ámbitos para la ordenación territorial de escala intermedia entre el nivel regional y el municipal. De este modo, las Mancomunidades podían servir como un ámbito territorial adecuado para la realización de obras y servicios por parte por parte del resto de las Administraciones públicas, al tiempo que podrán contribuir, mediante el ejercicio de la solidaridad y de la acción en común, a constituir ámbitos territoriales supramunicipales más adecuados para la gestión de las competencias municipales y que supongan la base para una alternativa a la actual organización territorial. El legislador remitía a la potestad reglamentaria de la Junta los requisitos que deberían reunir estas Mancomunidades para obtener la calificación de interés comunitario y los beneficios derivados de tal. Lamentablemente, la Junta de Castilla y León no desarrolló reglamentariamente la Ley y las potencialidades que se advertían en esta figura para avanzar en la estructura territorial municipal de nuestra Comunidad Autónoma quedaron truncadas

La LOSGT, por su parte, impulsa, como hemos señalado, un nuevo modelo de ordenación y gobierno del territorio en el que cobra mayor relevancia un tipo especial de mancomunidades que crea: las MIG, a las que concibe como un instrumento en manos de las corporaciones locales para gestionar con eficiencia los recursos municipales a través de la generación de economías de escala.

La Ley dedica el Título IV a las MIG. A través de cinco capítulos desgrana el régimen jurídico de este tipo de Mancomunidades. El precepto cabecera de este Título, el artículo 32.2, define a las MIG como entidades locales de base asociativa y carácter voluntario, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar plena e independiente de los municipios que la integran, para el cumplimiento de sus fines específicos. Estas mancomunidades para ser declaradas de interés general tendrán una cartera común y homogénea de competencias y funciones de entre las previstas en la normativa de régimen local. La declaración de MIG se efectuará mediante Orden de la Consejería competente en materia de Administración Local, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos previstos en esta Ley, especificándose, de manera expresa los relativos a la materia de personal, ya que la Ley quiere evitar cualquier incremento de coste por este capítulo y, en suma, que se considere que se crea un escalón burocrático más en el conjunto de nuestras Administraciones públicas o, si se prefiere, que se crea un escalón administrativo más.

Las MIG podrán ser rurales o urbanas. Las primeras las define el artículo 37.1 LOSGT como las surgidas de la asociación voluntaria entre municipios con población inferior o igual a 20.000 habitantes, que cumplan los requisitos previstos en esta ley, sin que un municipio pueda pertenecer a más de una MIG rural. Las MIG urbanas se definen en el artículo 42.1 LOSGT como las surgidas de la asociación voluntaria de municipios con población superior a 20.000 habitantes y los municipios de su entorno o alfoz que cumplan los requisitos previstos en esta Ley, y que deberán coincidir con las áreas funcionales estables.

20 CALONGE VELÁZQUEZ, A (2001): 138-144.

21 *Diario de Sesiones, Cortes de Castilla y León*, nº 77, de 15 de julio de 2013, pp.5257 y 5258.

En cuanto a la fusión de municipios, la LOSGT le dedica su Título V contemplando una serie de medidas de índole económica que pretenden fomentar la fusión de municipios. Estas medidas no son sino las ya previstas en la LRLCYL (artículo 18) a las que se añade ahora una de carácter previo a la fusión para que los municipios interesados acuerden la elaboración conjunta de un plan director que tendrá por objeto la planificación y programación del proceso de fusión y la preparación de la documentación necesaria para llevarla a cabo (artículo 63.2)

La LOSGT opta con claridad, en nuestra opinión, por un modelo distinto al que establece la LRSAL, pues, por un lado, preserva a los municipios que existen y, de manera expresa, a las entidades locales menores, disponiendo en la disposición final octava 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”, y, por otro, recurre a las formulas asociativas para conseguir dos finalidades: una, evitar la supresión de municipios; y, dos, mejorar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos de Castilla y León prestándoles unos servicios públicos acordes a la realidad del siglo XXI.

En definitiva, a nuestro juicio, Castilla y León sigue un modelo de régimen local arraigado en el municipalismo que constituye una de sus señas de identidad.

7. OTRA OPORTUNIDAD PERDIDA

Nadie duda de las dificultades de reformar la planta municipal en cualquier país de que se trate. Los que han pasado por esta experiencia bien conocen los problemas, las complicaciones y los sentimientos que deben superarse para llevar a cabo una reforma lo más racional posible.

COSCULLUELA MONTANER ha sintetizado, de manera acertada, las razones de estas dificultades²²:

a) “En el plano sentimental, que por definición pugna siempre con toda idea racional, existe un sentimiento generalizado de enraizamiento con el lugar de nacimiento, que tiene carácter casi atávico, y que se manifiesta como todo sentimiento localista por dos factores: la creación de un falso enemigo exterior, que se identifica con el rechazo a los pueblos vecinos, y sobre todo a los municipios más importantes; y la defensa de un identidad natural vinculada al pueblo de origen, que se mitifica.”

b) El segundo factor es político. Ligado al sentimentalismo que hemos analizado se produce un rechazo hacia todo movimiento político que defienda reformas que comporten supresión de los pequeños municipios en los que reside o se ha nacido. Rechazo que, lógicamente, tiene sus consecuencias en los procesos electorales de los países democráticos, y que juegan en contra de las fuerzas políticas que defienden la reforma a favor de las que la rechazan.

c) El tercer factor se apoya en las doctrinas que ven en el municipio una entidad natural.

Y, nosotros, añadiríamos un cuarto factor, que es la idea de libertad y, en definitiva, el derecho fundamental a residir donde se quiera y, en consecuencia, a recibir las prestaciones y servicios públicos a que tenemos derechos como ciudadanos.

Sean cuales sean los motivos, lo cierto es que ni la Ley estatal ni la ley autonómica abordan la necesaria y urgente reforma del mapa municipal para evitar lo que, en otro lugar, hemos denominado “inframunicipios”, que son entidades “carentes de capacidad y sustantividad en las que los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera están bastante alejados de la realidad”²³.

La LRSAL porque contempla sólo medidas de incentivación económica y un nuevo instrumento jurídico para modificar una realidad y procurar otro mapa municipal mediante la fusión de municipios. Unas medidas que ya han sido adoptadas en otros momentos de nuestra historia local y que apenas han conducido a los resultados buscados. Prueba de lo que decimos es que, al año de aprobación de esta nueva Ley local del Estado, no tenemos conocimiento de que se haya firmado algún convenio de fusión, ni de que se haya iniciado la elaboración de ninguno. De tal manera que si la última fusión de municipios la tuvimos cuarenta y cinco años después de que se realizara la anterior, fácilmente transcurrirá un período similar antes de que se produzca otra.

El legislador estatal, pues, en nuestra opinión, no ha tenido la valentía necesaria que se debe exigir a todo aquel quiere modificar la realidad estéril que le circunda.

Por otro lado, la Ley autonómica (la LOSGT) tampoco se ha caracterizado por intentar modificar la realidad municipal; antes, al contrario, como hemos visto, ha optado por la conservación y mantenimiento de municipios y entidades locales menores. Ha optado, como viene haciendo desde hace años con escasos resultados, por las

²² COSCULLUELA MONTANER, L. (2012): 37.

²³ CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2008):

asociaciones de municipios para una gestión común de obras y servicios municipales. Las mancomunidades de municipios sin o con el apellido que se las quiera poner (de interés comunitario o de interés general) ni son una fórmula nueva, ni siempre responden –más bien casi nunca- a unas mínimas exigencias de eficiencia y eficacia.

En consecuencia, Estado y Comunidades Autónomas (al menos desde la que se escriben estas páginas) han perdido otra oportunidad, a nuestro juicio, de cambiar radicalmente el mapa municipal orientándose a construir auténticas administraciones prestadoras de los servicios que demandan los ciudadanos del presente siglo.

Un argumento que muchos utilizan para oponerse a una reforma radical es la idea del municipalismo, pero lo identifican con la conservación de los municipios y, por ello, desde la propia FEMP, se consideró que una “línea roja” era la supresión de municipios, esto es, que la reforma legislativa no debía de ir acompañada de ninguna medida que supusiera la desaparición de este tipo de entidades locales y, en general, de ninguna otra. A mi juicio, ésta es una pobre manera de entender el municipalismo, puesto que lo que interesa para defender esta idea, que para Castilla y León es una seña identitaria, son municipios fuertes, municipios que sean auténticos prestadores de los servicios que demandan los ciudadanos y no administraciones “fantasmas” que poco más que se dedican a la organización de las fiestas del Santo Patrón pues no tienen capacidad para ejecutar ningún otro servicio.

De oportunidad perdida²⁴ calificamos nosotros a esta Ley en lo que respecta al objeto de este trabajo, ya que con ella no se conseguirá ninguna planta municipal que no sea la que conocemos y viene siendo una constante en nuestra historia constitucional.

Así las cosas, consideramos que la única solución que debe adoptarse si en realidad se quiere modificar la planta municipal es fusionar los municipios de manera obligatoria a la vista de que todas las medidas de fomento que se han dictado a lo largo de nuestra historia municipal han resultado un fracaso. Será una operación dolorosa e, incluso, traumática, pero necesaria si en realidad queremos hacer las reformas profundas que necesitamos.

El debate sobre nuestra planta municipal sigue abierto y la solución sigue sin ofrecerse más allá de las medidas coyunturales, como la expuesta, consecuencia de la situación de crisis que padecemos. Nuestro régimen local, desde sus cimientos, tiene que ser reformado.

8. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO MAS, M^a José, “El nuevo régimen de las fusiones de municipios”, *Reforma del régimen local: La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, veintitrés estudios*, Navarra, 2014

BARRRANCO VELA, Rafael, *Creación y segregación de municipios*, Madrid, 1993.

CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio

- “La planta municipal y las entidades locales menores en Castilla y León”, *REAL*, nº 285, 2001
- “Organización territorial de la Comunidad Autónoma”, *Derecho Público de Castilla y León*, Valladolid, 2008.

CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio y GONZÁLEZ DEL TESO, Teodosio, *El Alcalde. Elección y destitución*, Valladolid, 1997.

CARRILLO BARROSO, Ernesto, “La Administración municipal rural: los obstáculos de la reforma” *REDA*, nº 50, 1986.

COSCULLUELA MONTANER, Luis

- “Presentación”, *Crisis económica y reforma del régimen local*, Madrid, 2012.
- “Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse”, *REDA*, nº 157, 2013.

ESCUIN PALOP, Catalina, “La alteración de términos municipales”, *Tratado de Derecho Municipal*, I, dir. Santiago MUÑOZ MACHADO, Madrid, 1988.

FANLO LORAS, Antonio

- “Estructura territorial”, *Anuario del Gobierno Local*, Madrid, 1995.

²⁴ Parafraseando a COSCULLUELA MONTANER, L. (2013): nosotros entendemos que esta oportunidad que se presentaba para reformar la planta municipal se ha perdido de nuevo.

- “Estructura territorial”, *Anuario del Gobierno Local*, Madrid, 1996.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Entre el derecho y la política (escritos dispersos de un jurista independiente)*, Madrid, 1987.

FLORES DOMÍNGUEZ, Luis Enrique, “El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Novedades de la versión definitivamente aprobada”, *Diario del Derecho Municipal*, 11 de septiembre de 2013.

HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA, Luis, “Cuestiones iniciales 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 diciembre”; *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 34, 2014.

LÓPEZ ANDUEZA, Isaías, “Mancomunidades de municipios, servicios públicos y organización del territorio”, *I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales*, Segovia, 1997.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, “Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español”, *REAL*, 2º nº 291, 2003.

REBOLLO PUIG, Manuel, “La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios”, *Crisis económica y reforma del régimen local*, Madrid, 2012.

SOSA WAGNER, Francisco y DE MIGUEL GARCÍA, Pedro, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*. Madrid, 1987.

La situación del personal al servicio de la Administración Local

Lorenzo Mellado Ruiz

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Almería
lmellado@ual.es

Resumen

Se analizan en este artículo los aspectos más importantes relacionados con el empleo público local derivados de la reforma del régimen local español de 2013. Sobre la base de los principios centrales de control, estabilidad presupuestaria, recuperación de las competencias estatales y limitación del personal, se estudian las nuevas previsiones sobre el personal eventual y directivo, el nuevo y detallado régimen de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional y las modificaciones en materia de régimen retributivo, número de altos cargos y funciones de intervención. Se ha pretendido, sobre todo, verificar el grado de cumplimiento y desarrollo de las nuevas determinaciones a un año de la entrada en vigor de la Ley.

Palabras clave

Empleo público local, funcionarios locales, control económico-financiero, función directiva, reordenación de recursos humanos

The Situation of Personnel Working for Local Government

Abstract

The aim of this paper is to deal with the most outstanding aspects that arise from the new regulation of public officials in Spain, after the 2013 Act. Mainly focused on the principles of control, budgetary stability, restoration of Government competences and limitation of the number of public officials, this paper analyze the new regulation of the local civil servants, specially the so called "funcionarios con habilitación de carácter nacional" and the modificantions in remuneration regime, quantity of senior staff and intervention functions. Furthermore, it is intended checking the degree of compliance and development the new determinations one year after it has been passed.

Keywords

Local public employment, local civil servants, economic and financial control, leadership role, human resources reordering.

SUMARIO

1. Introducción: el empleo público local a un año de la reforma. 2. Alcance de las limitaciones retributivas de los miembros de las Corporaciones Locales y del personal al servicio de las entidades locales. 3. Limitación del número de cargos públicos en régimen de dedicación exclusiva y del personal eventual. 4. La nueva regulación de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional: ¿recentralización o eficiencia?. 4.1. Una premisa previa: el sistema de fuentes del régimen de los funcionarios locales y la (ampliada) reserva de funciones de autoridad a los funcionarios de carrera. 4.2. Innovaciones del régimen de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. 5. Control económico-financiero de la actividad local y fortalecimiento de las funciones de intervención. 6. El personal directivo de la Administración local. 7. Otras previsiones con posibles efectos indirectos sobre el empleo público local. 8. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN: EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL A UN AÑO DE LA REFORMA

Cuando se cumple el primer año de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), parece oportuno plantear un análisis fundamentalmente aplicativo y crítico sobre la consecución o no, o al menos la puesta en marcha de medidas enderezadas a ello, de los objetivos y finalidades fundamentales buscadas por el legislador estatal con la reforma, sobre todo, como es el caso, de las medidas, quizás las más concretas y directas, de reorganización y control de alguno de los elementos del sistema de empleo público local.

Cabe recordar que el tercer gran objetivo de la LRSAL era, junto con la racionalización del modelo competencial y de la propia estructura organizativa del sector público local, la “*garantía de un control financiero y presupuestario más riguroso*”, finalidad que conecta claramente con los postulados transversales de la reforma de consolidación de los principios de estabilidad presupuestaria y reducción del déficit público en el ámbito específicamente local. Prácticamente todas las medidas puestas en marcha en materia de empleo público local obedecen, en primera instancia, a estas motivaciones, más económico-presupuestarias que de efectiva modernización y racionalización de las escalas políticas, directivas y funcionariales de las entidades locales: desde el fortalecimiento de la figura del Interventor local y de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, a fin de dotarlos de mayor imparcialidad y garantizar dicho control financiero y presupuestario –mediante su “recuperación estatal”, como veremos-, hasta el intento de relativa “profesionalización” del personal directivo, pasando por las medidas más específicas y directas de limitación retributiva de los miembros de las corporaciones locales o del número de empleados eventuales de las mismas.

Analizamos en este artículo dichas previsiones, y sobre todo su desarrollo y aplicación en este primer año de vida tras la reforma, teniendo en cuenta además que el impacto de la misma sobre los recursos humanos de las entidades locales no va a derivar sólo de las medidas directas anticipadas, sino también, de forma mediata, de la progresiva implantación de otras determinaciones de la LRSAL (posible fusión de municipios, degradación de rango de las entidades locales menores, incumplimiento de los planes económico-financieros de rescate, reordenación del sector público instrumental local, etc.) con evidente repercusión sobre los mismos.

En cualquier caso es evidente, para acabar este primer epígrafe introductorio, que la reforma no pretende –ni va a suponer, lógicamente- una reorganización sostenible global y en clave de innovación de las estructuras y del régimen del empleo público local (entre otras cuestiones por las propias limitaciones competenciales de la legislación básica estatal). La LRSAL, por su origen y cobertura competencial, tiene una finalidad y unos objetivos más limitados (y por ello la reforma no se limita a la modificación de aspectos específicos del régimen estatutario de los empleados públicos locales, sino que también afecta a la situación de cargos públicos electos o al régimen del personal directivo, que no se considera empleado público en la legislación básica estatal de empleo público). Pero quizás al control, a la consecución del equilibrio presupuestario general y a la contención del gasto (supérfluo o injustificado), también necesarios, habría que añadir, desde las propias premisas de la diversidad territorial y organizativa del nivel local de gobierno y de la esencialidad operativa del “factor humano” en la materialización de las políticas y servicios públicos, y en definitiva, en la realización del principio clave de “autonomía local”, nuevas y urgentes medidas –también de carácter básico o principal- de redimensionamiento y versatilidad de las estructuras y relaciones organizacionales en el ámbito local, racionalizando y simplificando el propio funcionamiento de los entes locales, con mejora en la calidad de los propios procesos de gestión, incorporación efectiva de las nuevas tecnologías de la información, mejora de los sistemas de rendimiento, evaluación y promoción internas, etc.

2. ALCANCE DE LAS LIMITACIONES RETRIBUTIVAS DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Según el nuevo art. 75 bis LRBRL, los miembros de las Corporaciones Locales serán retribuidos por el ejercicio de su cargo según las determinaciones contenidas genéricamente en el art. 75 LRBRL. Pero además, los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el *límite o techo máximo total* que pueden percibir 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 –que no se especifican en la Ley- a la naturaleza de la Corporación Local y a su población, según la propia tabla contenida en este artículo. Realmente hasta ahora no existía un límite total de porcentaje para las retribuciones de los miembros de las Corporaciones locales, en relación con los presupuestos de las respectivas entidades, a cuya necesidad parece apuntar no obstante el mantenido art. 75.5 LRBRL¹.

En el caso de los Presidentes de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, su límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias será igual a la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la Corporación Municipal más poblada de su provincia.

La medida viene informada, obviamente, por los principios de control y fiscalización de los márgenes retributivos de los miembros electos de las entidades locales, y de transparencia pública sobre su dimensión².

En este sentido, el RD-Ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte y otras medidas económicas ha venido a introducir, como desarrollo de estas previsiones, una nueva D. A. 90ª en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, para incorporar el límite máximo total a percibir por los miembros de las Corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias en este ejercicio³.

Los miembros de Corporaciones locales de población inferior a 1.000 habitantes no tendrán, en cualquier caso, dedicación exclusiva: excepcionalmente, podrán desempeñar sus cargos con dedicación parcial, percibiendo sus retribuciones igualmente dentro de los límites máximos señalados al efecto en la Ley de Presupuestos correspondiente.

Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial recibirán 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.

Más discutibles son, sin embargo, las limitaciones retributivas establecidas en relación ya con cualesquiera empleados públicos de las entidades locales (tanto de carácter funcional como laboral). En este caso, las Leyes de Presupuestos podrán (de forma, pues, potestativa) establecer un *límite máximo y mínimo total* que por todos los conceptos retributivos (incluyendo por tanto, dentro de la indefinición actual de las retribuciones complementarias establecida por el art. 24 EBEP, productividad y gratificaciones) 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. Aunque es indiscutible la competencia estatal para la adopción de este tipo de medidas de uniformización (lo que no significa que siempre sean defendibles, sobre todo desde la perspectiva específica del impacto de las mismas sobre las propias facultades de autoorganización y autonomía de gestión de las propias entidades locales⁴), sobre todo desde la óptica del control financiero-presupuestario y de sostenibilidad económica de las entidades locales, las mismas atienden a una perspectiva de uniformización y rigidez quizás incompatible con la diversidad de situaciones, y la propia versatilidad demandante de un servicio público efectivo, de la realidad local, pudiendo suponer, además, una discriminación injustificada respecto de otros Cuerpos o Escalas funcionariales del resto de las Administraciones Públicas⁵. Además, esta fijación estatal de los límites presupuestarios máximos y mínimos de los empleados públicos locales puede estar

1 Guía práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, Fundación Democracia y Gobierno Local (2014).

2 Hay que recordar que, también como medida de apertura y recuperación de la confianza, desde la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, los miembros de las Corporaciones Locales tienen la obligación de hacer públicas sus declaraciones anuales de bienes y actividades, en los propios términos previstos en la LRBRL, aunque la propia Ley, matizando esta exigencia –y haciéndola coincidir curiosamente casi con el fin de la actual legislación estatal- concede un plazo de adaptación a las medidas, determinaciones y obligaciones que estipula, para las entidades autonómicas y locales, de, nada más y nada menos, dos años (D. F. 9ª).

3 Como se sabe, los cargos representativos de las entidades locales no se insertan, realmente, en las limitaciones retributivas en materia de gastos de personal para los empleados públicos contenidas en el art. 20 de la LPGE para 2014, sino en las del art. 22 (altos cargos), dentro, además, de la conocida prohibición genérica de incremento de tales retribuciones respecto de las vigentes a 31 de diciembre de 2013.

4 Vide, así, FORCADELL I ESTELLER (2014: 72).

5 SERRANO PASCUAL (2014): 609.

establecida no sólo en función –de forma más objetiva- del grupo profesional, sino, mucho más ambiguamente, “de otros factores que se puedan determinar en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año”⁶.

Para el personal laboral sí se establece, además, en el nuevo art. 103 bis LRBRL, que las Corporaciones locales aprobarán anualmente la masa salarial del mismo en relación al conjunto de su sector público, respetando, como hasta ahora, los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado (información que ha de ser publicada en la sede electrónica de la entidad y en el boletín oficial provincial o autonómico correspondiente)⁷, siendo destacable la inclusión dentro de su radio de aplicación, como medida de control y transparencia⁸, no sólo de los organismos, entidades públicas empresariales y demás entes públicos, sino también, y de forma expresa, de las sociedades mercantiles locales dependientes, consorcios y fundaciones cuando: i) se constituyan con una aportación pública mayoritaria, directa o indirecta o ii) su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las entidades matrices reseñadas⁹.

La Ley concede, no obstante, cierto margen de maniobra operativa en la interiorización de las limitaciones contenidas en los arts. 75 bis y ter LRBRL. Según la D. T. 10ª LRSAL, a las entidades locales que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y además su período medio de pago a proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad, no se les aplicarán, con carácter excepcional, dichos límites, aunque en ningún caso el cumplimiento de estos requisitos habilitará para el incremento del número total de puestos de trabajo de personal eventual o cargos públicos con dedicación exclusiva respecto a la situación a 31 de diciembre de 2012. En relación a esta D. T. pueden hacerse las siguientes consideraciones:

- Queda claro que las limitaciones retributivas y del número de cargos públicos con dedicación exclusiva no obedecen a un fin de racionalización o adecuación funcional de las estructuras locales y su personal (electivo o profesional) a la propia capacidad o necesidad de gestión o a las características propias de la población correspondiente, sino al ahorro y contención en el gasto público: a pesar de la posible inadecuación operativa el número de cargos públicos (o de la innecesariedad real del número de personal eventual), si existe estabilidad presupuestaria, no se aplican los nuevos límites legales;

- Incluso es posible que entidades que incumplen la Ley (siempre que la media del incumplimiento de pago a proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo, y por tanto, obligatorio), también queden excepcionadas de los mismos;

- No se aclaran los términos o el alcance de la “excepcionalidad” de esta medida de gracia (¿cuándo será la situación excepcional y cuando no?, ¿quién declara la excepcionalidad del incumplimiento de una disposición legal genérica?, etc.)¹⁰, lo cual puede generar inseguridad jurídica y diferencias en el tratamiento jurídico de las entidades locales.

- Y, finalmente, es posible, incluso, que la excepción se aplique a entidades locales que cumplan con dichos requisitos en el momento de la entrada en vigor de la LRSAL, manteniéndose su aplicación hasta el 30 de junio de 2015, siempre que se sigan cumpliendo, lo cual, por lo demás, parece obvio, pero no se entiende que si se siguen

6 Como se ha destacado, en este sentido, la LRSAL parece incorporar claramente un salto cualitativo de gran importancia sobre el régimen retributivo del personal al servicio de la Administración local, que no augura nada bueno para el conjunto de los empleados públicos locales y tampoco para las competencias municipales de ordenación de sus recursos humanos: “a falta de conocer su concreta puesta en práctica, el precepto por sí mismo presenta serias dudas de constitucionalidad, tanto por violación del principio de autonomía local al cercenar la potestad de autoorganización de las corporaciones locales como por su colisión con el derecho constitucional de negociación colectiva reconocido tanto al personal funcionario como al laboral” (FONDEVILA ANTOLÍN: 467).

7 Para el año 2014, la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (art. 20.4) ya había previsto, antes de la LRSAL de hecho, la congelación, con algunas excepciones, de la masa salarial del personal laboral.

8 Realmente, el sector público local contemplado en el art. 103 bis LRBRL excede de las entidades que integran el Presupuesto General de la Entidad Local, definido en el art. 164 del RD-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, como se estudia en DÍEZ QUESADA Y GONZÁLEZ-HABA GUIASADO (2014).

9 Sin embargo, y a falta de desarrollo específico de estas previsiones, quizás hubiera sido conveniente establecer directamente obligaciones de control y publicidad pero con un mínimo y necesario desglose, para conocer, efectivamente, el coste presupuestario de los distintos tipos de empleados laborales, en tanto que muchos de los acuerdos municipales adoptados hasta la fecha para el cumplimiento de esta obligación no entran en detalle en la pormenorización de tal distribución, con referencias incluso genéricas a las partidas vinculadas “a otro personal laboral”. Por tomar sólo tres ejemplos, el anuncio del Ayuntamiento de Campo de Criptana (Ciudad Real) de 17 de marzo de 2014 sólo informa del importe total de la masa salarial; el del Ayuntamiento de Sabiñánigo (Huesca), de 1 de abril de 2014, apenas discrimina mínimamente entre personal laboral fijo y personal laboral temporal; mientras que el de Alcudia (Baleares), desglosa el importe detalladamente por tipos de empleados y entidades dependientes o vinculadas al mismo (Boletín Oficial de las Islas Baleares de 18 de septiembre de 2014).

10 El apartado segundo de esta D. T. 2ª sólo establece que el cumplimiento de los requisitos previstos (que a mi juicio no predetermina necesariamente la habilitación ulterior de la exención) será verificado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que, en virtud de la información comunicada por las Entidades Locales, publicará una lista de las Entidades “cumplidoras”.

cumpliendo los requisitos legales, una determinación legal no pueda seguir desplegando efectos después de dicha fecha.

3. LIMITACIÓN DEL NÚMERO DE CARGOS PÚBLICOS EN RÉGIMEN DE DEDICACIÓN EXCLUSIVA Y DEL PERSONAL EVENTUAL

De conformidad con lo establecido en el art. 75 LRBRL, la prestación de servicios en los Ayuntamientos en régimen de dedicación exclusiva por parte de sus miembros deberá ajustarse, ahora, y en todo caso, a los límites que se esquematizan en el nuevo art. 75 *ter* LRBRL. Las limitaciones se establecen en función de la población municipal, desde aquellos Ayuntamientos de municipios de menos de 1000 habitantes donde no puede haber miembros en dedicación exclusiva hasta aquellos con población comprendida entre 700.001 y 1.000.000 habitantes, donde los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no podrá exceder de 25 (con la excepción de los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona, cuyos límites son 45 y 32, respectivamente). Como en el caso de los límites retributivos, 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. En relación al *personal eventual local*, el nuevo art. 104 *bis* LRBRL establece, siguiendo la misma ecuación de correspondencia con la población local, una serie de límites y directrices para la dotación de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda al mismo. En este caso, las posibilidades varían entre los municipios entre 2000 y 50000 habitantes, que excepcionalmente podrán contar con un puesto de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual –y cuando no haya miembros de la Corporación local con dedicación exclusiva- y los Municipios con población superior a 500.000 habitantes, que podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrán exceder al 0,7% del número total de puestos de trabajo de la plantilla correspondiente, considerando a estos efectos los entes que tengan la consideración de Administración pública en el marco del SEC¹¹.

Parece acertada, desde su propia y ambivalente naturaleza jurídica, y a su través, por las reiteradas críticas que han recibido los denominados “falsos empleados públicos”¹², la limitación del número de empleados eventuales en las Administraciones locales¹³. En el EBEP no existe, con carácter básico y uniforme, tal limitación (y por ello mismo no parece suficiente un control limitado, exclusivamente, al ámbito local). El art. 12.2 EBEP remitía directa y ambiguamente a las (por ahora, en su mayoría, inexistentes) leyes autonómicas de desarrollo, la determinación de los órganos de gobierno que podrían disponer de este tipo de personal, pero, una vez autorizado, el complemento a tal reenvío era la “deslegalización” expresa del establecimiento de su número máximo (a fijar, por sí mismos, por los respectivos órganos de gobierno), con el matiz eso sí, pero tampoco concretado, de que dicho número y sus condiciones retributivas serían públicas. Pero el nuevo art. 104 *bis* LRBRL tampoco puede interpretarse de manera automática: el número máximo de puestos de trabajo a cubrir por personal eventual no debería ser el “aprobado” por la entidad como norma general, sino el derivado de la evaluación integrada de todos los factores concurrentes susceptibles de permitir una evaluación “adecuada” de su necesidad, proporcionalidad y funciones reales. Frente a la ambigüedad del EBEP –que pese a la carencia de funciones activas, incluye a este personal dentro de la categoría de empleados públicos-, al menos la LRSAL lleva a cabo una cierta limitación de los órganos y destinos de adscripción de este personal: como regla general, el personal eventual tendrá que asignarse –y preverse en los instrumentos de ordenación correspondiente- siempre a los servicios generales de la entidad (aunque no se aclara realmente cuáles sean éstos) y sólo excepcionalmente, con carácter funcional, a otros servicios o departamentos de la estructura propia de la misma, si así lo reflejase además expresamente su reglamento orgánico¹⁴.

11 En el caso de las Diputaciones Provinciales, el número de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual será el mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del Municipio más poblado de la Provincia, mientras que en el resto de entidades locales y sus organismos y entidades dependientes se prohíbe directamente la posibilidad de prever puestos de trabajo en plantilla a cubrir mediante personal de confianza política y asesoramiento especial.

12 Vide FERNÁNDEZ RAMOS (2013).

13 Vide, en este sentido, CEBRIÁN ABELLÁN (2014: 801).

14 Así se desarrolla, por ejemplo, en el Decreto de 13 de mayo de 2014, de la Delegación del Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid, donde se establecen las distintas denominaciones y tipologías de puestos de trabajo de personal eventual del mismo, así como los asignados a los grupos políticos y a la Presidencia del Pleno, con una curiosa determinación orgánica, sin embargo, sobre los puestos de trabajo reservados para ser cubiertos “indistintamente” por personal eventual o por personal funcionario. En principio, los puestos de trabajo ocupados por personal eventual son puestos no reservados a funcionarios de carrera, por lo que el adverbio entrecorillado no puede entenderse en un sentido pleno, es decir, habilitante de una ocupación indiferente entre ambos tipos de empleados públicos. Es evidente que un puesto de eventual lo puede ocupar tal empleado o un funcionario de carrera, pero no al revés. El EBEP, lejos de aclarar esta cuestión, la dejó aún más abierta, desde la compleja e indeterminada aproximación funcional entre ambas categorías: “Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuada a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera” (y parece evidente la lejanía de ambas figuras en cuanto a su “naturaleza”, precisamente), pero se trata de una cuestión conflictiva, sobre todo en el caso de la ocupación de puestos directivos, y sobre la que, por ejemplo, alguna jurisprudencia reciente ha tenido oportunidad de pronunciarse en términos categóricos: dice la STSJ de Castilla-La Mancha de 29 de marzo de 2012, rec. 595/2011, que “la clasificación de un puesto de trabajo para ser desempeñado, indistintamente, por cualquier clase de personal carece del más mínimo encaje jurídico en nuestro

En cualquier caso, y como medida adicional de transparencia, las Corporaciones locales deberán publicar 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 (aunque realmente en el EBEP no se habla de la posibilidad de tal “reserva”) a personal eventual, debiendo el Presidente de la entidad informar al Pleno con carácter trimestral del cumplimiento de estas nuevas obligaciones y límites recogidos ahora de forma básica en la LRBRL.

Esta regla tiene, no obstante, la misma excepción ya apuntada de la D. T. 10ª LRSAL: si se cumplen las condiciones establecidas en la misma, no se aplicarán estos límites hasta el 30 de junio de 2015. La uniformidad del término contrasta, como ya hemos apuntado, con una realidad necesariamente singular y específica, en su aplicación sobre todo a la posible existencia de personal de mero asesoramiento o confianza política, a lo que hay que adicionar la monocromática visión “economicista” de la Ley –en la aplicación o en la exención de sus determinaciones–: ¿es que la crisis de legitimidad y credibilidad de las Administraciones Públicas es sólo una crisis de insostenibilidad económico-financiera? Parece evidente que los problemas de confianza en las instituciones públicas vinculados a alguna de las medidas ahora regulada (excesivo número de personal eventual, opacidad en cuanto a su régimen jurídico y retribuciones, alcance de su responsabilidad, etc.), no dependen tanto de la capacidad financiera y presupuestaria de los municipios como de la efectiva racionalización del sistema de recursos humanos y la articulación congruente del personal electo –y sus retribuciones– en función precisamente de la mejor satisfacción de las necesidades colectivas¹⁵. Y es que, como se ha apuntado antes –en relación a los límites retributivos y a la existencia de cargos públicos con dedicación exclusiva– la redacción de la D. T. 10ª LRSAL no parece zanjar la cuestión adecuadamente. La “inaplicación” transitoria de tales limitaciones depende del cumplimiento de unos requisitos que ha de “verificar” (y publicar posteriormente), a la vista de la información elevada por los propios Ayuntamientos, el MHAP, pero, ¿en base a qué criterios se determina la excepcionalidad de la medida?, y, sobre todo, ¿quién es la Administración competente para tomar la decisión final sobre su aplicación o no? No parece que “verificar” sea lo mismo que “autorizar”, con lo que, tras el control superior (que no se expresa que será “vinculante”), quien decide (o “autodecide”) sobre la aplicación de una disposición básica contenida en una normativa estatal será la propia entidad local afectada, aunque de nuevo el apartado 3º de dicha Disposición vuelve a complicar su entendimiento: en él se dice que la excepción reseñada “podrá aplicarse” (¿por quién? ¿con qué alcance?) siempre que –se completa la inicial mención temporal del párrafo primero– el cumplimiento de los requisitos establecidos se acredite no sólo a la entrada en vigor de la LRSAL, sino hasta –al menos– el 30 de junio de 2015.

4. LA NUEVA REGULACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL: ¿RECENRALIZACIÓN O EFICIENCIA?

4.1. Una premisa previa: el sistema de fuentes del régimen de los funcionarios locales y la (ampliada) reserva de funciones de autoridad a los funcionarios de carrera

El art. 92 LRBRL, suprimido en su día por la D. D. única e) EBEP, recupera ahora la regulación genérica de los funcionarios al servicio de la Administración local, asumiendo en línea de principio la regla general de la preferencia del régimen funcional –sobre el laboral– de los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos. Acogiéndose la línea jurisprudencial iniciada con la STC 99/1987, de 11 de junio, sobre nuestro “sistema dual” de empleo público, no se proclama, sin embargo, una regla estricta, puesto que la ocupación de los puestos por personal funcionario será “con carácter general”, no exclusivo (art. 92.2 LRBRL), pero al menos sí se positiviza una opción ausente por ahora como determinación básica en el texto del EBEP. Esto supone, por otro lado, que las Comunidades Autónomas no podrán ya regular (libremente) esta cuestión –invocando sus anteriores y amplias competencias de desarrollo en materia de función pública– para sus respectivas entidades locales, desde la nueva opción estatal básica de recuperación de las competencias sobre función pública local, pero también la más que

sistema de función pública, y sólo puede ser calificado de extravagancia”.

¹⁵ Hay que señalar además, en este punto, que se vincula la exención al cumplimiento no sólo de la normativa de estabilidad presupuestaria (de la que la LRSAL es, de hecho, desarrollo directo), sino también de la de control de la morosidad en el pago a contratistas, que ni es igual –una cosa es la deuda financiera y otra distinta la deuda comercial ordinaria, aunque, como se sabe, pueden asimilarse ahora a través de los mecanismos de facilitación de pago a proveedores– ni puede recibir seguramente, como aquí, un tratamiento homogéneo – como parámetros económicos, además, para la exención de medidas, propios de otro ámbito, en materia de personal y régimen de los cargos públicos locales–. La LRSAL utiliza la normativa de morosidad comercial como condicionante decisivo en materia de organización, al margen, quizás, como en otros aspectos de la reforma, de su falta de previsión y contenido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), y de su diferente naturaleza normativa, en una posible “extralimitación positiva” por confusión funcional de ámbitos normativos.

posible aparición de conflictos normativos interterritoriales en relación a las Comunidades con legislación propia ya sobre función pública local en desarrollo del EBEP.

Sí es necesario resaltar, sin embargo, la confirmación de que:

- Los funcionarios al servicio de la Administración local (es decir, tanto funcionarios propios como ajenos con servicio en ella) se rigen primero, por la propia LRBRL y, en lo no previsto, por el EBEP y la restante legislación estatal en materia de función pública, así como por la legislación de complemento y desarrollo autonómicos correspondiente. Se recupera, así, el tradicional orden de prelación de fuentes a favor de las normas de función pública recogidas en la propia legislación básica de régimen local sobre las de la legislación básica general de empleo o función pública, matizándose a la vez -discutiblemente, a pesar de la “especial posición ordinamental” en nuestro ordenamiento de la LRBRL- el propio modelo básico de fuentes contenido en el art. 3.1 EBEP¹⁶ ;
- Y que corresponde exclusivamente a dichos funcionarios de carrera: i) 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 y ii) las que impliquen ejercicio de autoridad (p. e. policía local) y, en general, aquellas que en desarrollo de la LRBRL se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de su función (art. 92.3 LRBRL). Se amplía, así, la reserva legal de funciones de carácter mínimo contenida en el art. 9.2 EBEP¹⁷, hasta el punto, es posible, de habilitar una factible “deslegalización” funcional en tal delimitación, aún desde el loable -aunque muy indeterminado en su configuración positiva- objetivo de reforzar la imparcialidad y profesionalidad de determinadas funciones públicas a desarrollar en el ámbito local (cabría pensar, singularmente, en el propio cuerpo de funcionarios de habilitación de carácter nacional)¹⁸.

4.2. Innovaciones del régimen de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional

Desde la pretensión de fortalecimiento y privilegio del estatuto funcional y de desarrollo de su proyección al ámbito local, y desde la propia filosofía de “intervención y control” de la LRSAL, se explica la inclusión – demandada desde hace tiempo por algunos sectores- del régimen de los –ahora de nuevo- denominados “funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional” dentro de la normativa básica de régimen local, derogándose completa y correlativamente la D. A. 2ª y la D. T. 7ª EBEP (D. D. única LRSAL). El nuevo art. 92 bis LRBRL retoma la regulación básica estatal, al margen de la normativa específica sobre empleo público, de este cuerpo estatal, comenzando por recordar que son funciones públicas *necesarias*, y como ha señalado en diferentes ocasiones el TC de *relevancia constitucional*, cuyo cumplimiento queda reservado a dichos funcionarios de administración local con habilitación nacional, las siguientes:

16 Sobre los problemas derivados del orden de prelación de fuentes y de la concurrencia de títulos competenciales en materia de régimen local y de régimen de la función pública, con sus lógicas repercusiones en orden a habilitar una mayor o menor participación “normativa” autonómica en esta materia, puede verse en profundidad FONDEVILA ANTOLÍN (2014: 434 y ss.). Como sintetiza el autor: “a diferencia de la situación anterior, en estos momentos la legislación estatal básica con carácter específico sobre la función pública local, en concreto, la LRBRL resulta legalmente prevalente sobre las previsiones del EBEP, es decir, volvemos al criterio de la *lex specialis* y su preferencia sobre la *lex generalis*. Lo anterior supone que esa preeminencia de la legislación básica estatal va a generar inmediatas consecuencias sobre los ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas, ya que éstas carecerán, en principio, de competencias para proceder a desarrollar de forma integral un «Estatuto de la Función Pública Local» para las entidades locales de su territorio, pues nada puede impedir al legislador estatal ampliar los contenidos materiales básicos que afecten al estatuto de los funcionarios públicos locales, en ejercicio de su competencia básica sobre régimen local y función pública, reconocida por el art. 149.1.18ª CE” (pág. 443). También las consideraciones de CANTERO MARTÍNEZ (2014: 648 y ss.), para quien “la preferencia absoluta por la legislación estatal” derivada de la LRSAL “podría tener sentido en la regulación de algunos aspectos básicos del régimen de estos funcionarios pero que, a día de hoy, concuerda poco con el nivel de descentralización política en nuestro país” (pág. 651). Por el contrario, DOMINGO ZABALLOS (2014: 642), entiende que “la prevalencia de lo dispuesto en una ley sobre la otra deriva de ser la LRBRL una Ley estatal ordinaria modificada (obviamente por otra ley ordinaria –no otra cosa es la Ley 27/2013-), conteniendo preceptos básicos y posterior al EBEP, igualmente ley ordinaria con todos sus preceptos básicos”.

17 “Con ello se podrá poner coto, por fin, a la huída del derecho administrativo, a través de unas plantillas sobredimensionadas de personal laboral, en detrimento del personal funcionario, cuyo sistema de selección ha adolecido en muchas ocasiones de una falta de acomodación a los principios constitucionales de mérito y capacidad, y del respeto, en suma, a la igualdad de oportunidades, así como de cumplimiento de la necesaria publicidad de la convocatoria, según ha sucedido en numerosas entidades locales” (SERRANO PASCUAL: 592).

18 Es evidente, además, que esta “reserva funcional funcional” –a favor de funcionarios de carrera que posean, además, nacionalidad española- se encuentra plagada de conceptos jurídicos indeterminados que habrá que ponderar adecuadamente para no dejar vacía de contenido la dualidad reconocida constitucionalmente de nuestro sistema de empleo público. Ni cabe una masiva e incondicionada “laboralización” –con huída paralela del Derecho Administrativo- del mismo ni es posible una interpretación estricta (con atención preferente al “ejercicio indirecto de potestades” o a la plasmación de “funciones de autoridad”) de tal reserva, que llevaría a entender que cualquier función administrativa tiene por objeto –lógicamente- la salvaguardia o protección del interés. La participación en el ejercicio de “potestades públicas” y la protección de los “intereses generales” ha de reconducirse, funcionalmente, al desempeño estricto de potestades activas (con emanación de actos administrativos) fruto del ejercicio de funciones exorbitantes.

- La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo; y
- El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.

La LRSAL pretende, claramente, reforzar los mecanismos e instrumentos de control económico-presupuestario de los entes locales, incrementando las funciones propias de Intervención (no hay sin embargo curiosamente un posicionamiento en tal sentido, de carácter semejante, en lo relativo al “control jurídico” de la actividad local, es decir a la específica “función de secretaría”¹⁹). En este sentido, una de las nuevas “competencias propias” y “necesarias” de las Diputaciones Provinciales es la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, garantizando en todo caso en los de menos de 1000 habitantes la prestación de estas funciones de secretaría e intervención (art. 36.1 b) LRBRL), y genéricamente, el desempeño de las “funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos”, junto con el apoyo en la selección y formación de su personal (art. 36.2.c) LRBRL), en principio, y obviamente, competencias propias de cada corporación (art. 100.1 LRBRL).

Al margen de la “recuperación” formal de estos funcionarios por la legislación local, y con las modificaciones específicas que se introducen en ella, realmente el cambio fundamental que subyace a su nueva regulación básica, pues no existen pronunciamientos expresos en este sentido, es el “rescate” estatal de su ordenación material –al menos de sus aspectos más importantes-, desde la propia dialéctica inherente a la reforma entre eficacia en el control de la actividad local e incremento de las facultades estatales de intervención. La LRSAL parte del confesado presupuesto de que para reforzar su independencia con respecto a las entidades locales en las que prestan sus servicios, ha de corresponder al Estado –de nuevo, tras el paréntesis del EBEP- su selección, formación y habilitación, así como la potestad sancionadora en los casos de las infracciones más graves. Pero una cosa es la desarticulación del sistema provocada por una legislación de mínimos y sometida –por ello mismo- a las tensiones político-territoriales (D. A. 2ª EBEP), y otra la identificación apriorística entre “recentralización” y “aumento de la eficacia”. Su objetividad e imparcialidad respecto al ámbito propiamente local de gobierno, en tanto cuerpo estatal propio, no depende tanto de la escala territorial de dependencia como de la adecuación y congruencia de las medidas integrantes de su estatuto jurídico. Por ello lo importante será verificar que, aparte de la transferencia competencial a la Administración General del Estado, los cambios concretos en la regulación de esta Escala sean los adecuados, y coadyuven realmente a la racionalización de un modelo de ordenación hasta ahora asimétrico y descoordinado (cuando no manipulado a través del “juego” de la baremación de las especialidades autonómicas o locales), por ejemplo en lo relativo a la regularidad de las convocatorias de acceso o de promoción interna, o al sistema de provisión de puestos de trabajo o, en fin, a la disparidad de criterios en materia disciplinaria. Como se ha podido decir, “*las disfunciones incorporadas en la D. A. 2ª EBEP habían acarreado una palpable desnaturalización del sistema de habilitación nacional*” (DOMINGO ZABALLOS: 650).

En este sentido, no parece que las “excepciones” territoriales que contiene la reforma ayuden a clarificar adecuadamente el efectivo alcance de la competencia sobre la regulación de esta escala de funcionarios públicos. Me refiero, en concreto, a la persistente asimetría regulatoria en este punto: la “recentralización” sobre este “cuerpo nacional” no se aplica a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que por medio de sus órganos forales mantiene con relación a estos funcionarios todas las competencias anteriores a la reforma (D. A. 1ª LRSAL).

Así, en materia de selección, el Estado recupera la plenitud de funciones, correspondiendo al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente, la aprobación de la oferta de empleo público y la selección, formación y habilitación de estos funcionarios (art. 92 bis.5 LRBRL)²⁰. Desaparece, pues, la posibilidad –habilitada por el EBEP- de que las Comunidades Autónomas puedan incorporar materias sectoriales de los ordenamientos correspondientes dentro de los programas. En uso de estas atribuciones, por medio del RD-Ley 5/2014, de 4 de abril, por el que se prevé una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el impulso de la lucha contra el fraude fiscal, se ha ampliado la oferta en la Escala de

19 Como se ha dicho, “*debiera haberse previsto, para no instalar a la Secretaría en una posición de permanente pérdida de peso e influencia en la vida administrativa local, por no decir ignorancia y desprecio de su labor, como hasta ahora ocurre, dotarla de las facultades e instrumentos precisos para hacer posible la total observancia de la legalidad vigente, y no que esta sea objeto de permanente y regular incumplimiento. Los secretarios tendrían que estar facultados para emitir informe especial –art. 3.b) RJFHN-, sino también en aquellos otros que, a su juicio, infrinjan la legalidad vigente, dotándose al tiempo a los mismos de facultades para remitir a la Administración del Estado y Autonómica, junto con los acuerdos y resoluciones adoptadas, copia de los informes emitidos donde se recojan las infracciones cometidas*”, CEBRIÁN ABELLÁN (2014: 804).

20 De hecho, se encuentran ya disponibles en la Sede electrónica del INAP (<https://sede.inap.gob.es/habilitados-nacionales>), a la espera de la convocatoria correspondiente a 2014, las propuestas de temarios relativos a las distintas subescalas (Intervención-Tesorería categoría de entrada; Secretaría categoría de entrada y Secretaría-Intervención). A favor de la recuperación estatal de las facultades de selección de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional se pronuncia claramente por ejemplo DOMINGO ZABALLOS (2014: 666), entendiéndose además que la nueva normativa básica estatal incorporada por la LRSAL ha desplazado y dejado sin efectos *pro futuro* la normativa autonómica que sea incompatible con ella, tanto de naturaleza reglamentaria como de rango legal.

funcionarios locales con habilitación de carácter nacional al margen de la tasa común de reposición (en 210 plazas más, incluidas dentro de la categoría de vacantes puras, más la oferta de plazas de promoción interna), dado que las plazas vacantes reservadas a la misma no se pueden suprimir ni amortizar al tener carácter estructural en las Corporaciones locales y estar dotadas presupuestariamente con carácter necesario (se estima que un 35% de las plazas reservadas se encuentra vacante). Sus funciones, se añade, son cada día más importantes en la lucha contra el fraude, el control del déficit público y la consecución de la estabilidad presupuestaria, lo que exige una capacidad efectiva de respuesta por parte de las entidades locales.

No se introducen cambios significativos en relación a la estructura y categorías de las diferentes subescalas, remitiendo a una posterior norma reglamentaria (hasta ahora competencia autonómica) la ordenación de 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 (art. 92 bis. 2 a 4 LRBRL).

Igualmente se establece un reenvío-reserva reglamentaria al gobierno estatal para la regulación de las especialidades correspondientes de la forma de provisión de puestos reservados a esta escala de funcionarios, declarándose que el concurso, de ámbito necesariamente estatal, será el sistema normal de provisión (de nuevo aquí se cambia el ámbito territorial, de escala autonómica en la regulación originaria del EBEP, y, quizás más importante, se asegura la posibilidad/control de la determinación estatal de las “especialidades” de los procedimientos de provisión, lo cual, tanto desde el punto de vista de la subrepticia deslegalización procedimental como de la indefinición material de las mismas, no aporta mucha seguridad jurídica a la cuestión). Los méritos generales, de preceptiva valoración, se determinarán igualmente por la Administración del Estado y su puntuación alcanzará un mínimo del 80% (65% en la regulación anterior) del total posible conforme al baremo correspondiente. A su vez, los méritos referentes a las especialidades de cada Comunidad Autónoma se fijarán por cada una de ellas, y su puntuación podrá alcanzar hasta un 15% como máximo del total posible (anteriormente del 10%), mientras que, finalmente, los méritos correspondientes a las singularidades de la Corporación local respectiva, que fijará ésta, podrán alcanzar hasta un 5% (frente al 25% anterior), del total posible. La variación de porcentajes, como puede verse, es significativa, sobre todo en la reducción del margen de maniobra de los propios entes locales, aparte del expreso desapoderamiento autonómico para la libre determinación del porcentaje de puntuación correspondiente a cada uno de estos méritos, reconocido por el EBEP. Pero quizás sea más discutible aún la propia ausencia en la Ley del contenido material, aún básico, de dichos méritos generales, lo cual queda remitido, una vez más, al desarrollo reglamentario –y, con ello, a la mayor predeterminación gubernamental sobre su alcance-. Por lo demás, seguirán existiendo dos concursos anuales: el ordinario y el unitario. El unitario, que no sufre grandes modificaciones (aunque aparentemente se pierde su carácter supletorio según el EBEP), será convocado por el Estado, mientras que las Corporaciones locales con puestos vacantes aprobarán las bases del concurso ordinario, aún en el marco y con respeto al modelo de convocatoria y bases que se aprueben también reglamentariamente (en el EBEP, estas bases eran de aprobación por las Comunidades Autónomas también) y las posteriores convocatorias²¹.

Sí se reconoce a las Comunidades Autónomas, en el marco de la propia normativa estatal, el nombramiento provisional de estos funcionarios, así como las competencias de otorgamiento de las comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de persona accidental, competencias todas ellas de clara naturaleza ejecutiva.

Como novedad, se establece ahora que los funcionarios deberán permanecer en cada puesto de trabajo, obtenido por concurso, un mínimo de dos años para poder participar en los subsiguientes concursos de provisión de puestos de trabajo o ser nombrados con carácter provisional en otro puesto de trabajo o destino, salvo en el ámbito de una misma entidad local (art. 92 bis.8 LRBRL), aunque excepcionalmente, y antes del cumplimiento de dicho plazo, se podrán hacer nombramientos provisionales por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas siempre que existan razones y circunstancias –que no parece que sean lo mismo, y que no se concretan en ninguno de los casos- para la cobertura con carácter urgente de un puesto reservado a esta Escala de funcionarios, sin que exista la posibilidad de efectuar un nombramiento provisional ordinario.

Finalmente, y a salvo de la cuestión de los nombramientos por libre designación, que comentamos después, sí ha sido objeto de profunda modificación el régimen disciplinario de estos funcionarios de habilitación nacional. La LRSAL modifica tanto la regulación previamente contenida en el EBEP (que había conllevado en la práctica una

²¹ Nada se dice en la LRSAL sobre la resolución de los concursos ordinarios. El EBEP indicaba que la misma correspondía a las Corporaciones locales, con remisión posterior a la Comunidad Autónoma para su publicación en su Diario oficial. Parece lógico entender, dada la filosofía de reforma, que si las convocatorias son realizadas por las entidades locales, su resolución corresponda a las mismas, publicándose a través de los mismos medios, y con el mismo alcance, que la convocatoria, aunque curiosamente tampoco en este caso la LRSAL menciona expresamente la necesidad de su publicación oficial en el BOE, como explica con claridad FONDEVILA ANTOLIN, J. (2014: 489-490).

disparidad de órdenes regulatorios) como la vigente en el ámbito local con anterioridad a su entrada en vigor. Fundamentalmente, se realiza una clara distinción del alcance del ámbito competencial de las diferentes escalas de gobierno territorial, tanto para acordar la incoación de los expedientes disciplinarios como para la resolución de los mismos, desde la premisa garantista de la separación orgánica –e incluso institucional- de fases y del propósito de reforzamiento de la independencia y neutralidad de este cuerpo de funcionarios.

Así, serán órganos competentes para la incoación de los expedientes:

- En el caso de faltas leves, el órgano correspondiente de la Corporación local donde el funcionario hubiere cometido los hechos imputados;
- La Comunidad Autónoma respecto a funcionarios de corporaciones locales en su ámbito territorial, salvo que los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal; y
- El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves según la normativa básica estatal.

El órgano competente para acordar la incoación del expediente lo será también para nombrar instructor del mismo (necesariamente funcionario de carrera de cualquier Cuerpo o Escala del Subgrupo profesional A1 de titulación, con conocimientos además –y como acertada medida- en la materia sobre la que verse la infracción) y decretar o alzar la suspensión provisional del funcionario expedientado, así como para instruir, en su caso, diligencias previas.

Por su parte, serán órganos competentes para la imposición de las sanciones disciplinarias correspondientes:

- El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, cuando la sanción que recaiga sea por falta muy grave contenida en la legislación básica estatal;
- El órgano autonómico correspondiente, en el caso de sanciones de suspensión de funciones y destitución, no correspondientes a tipos básicos estatales; y
- El órgano local competente, cuando se trate de imponer sanciones por faltas leves.

La sanción impuesta se ejecutará en sus propios términos, pero además se aclara que no será impedimento para ello el que el funcionario hubiera cambiado de destino, ocupando un puesto distinto –en otra Corporación- a aquel en que se produjeron los hechos que habían dado lugar a la sanción, lo que viene a resolver un problema práctico específico que se había planteado.

De esta nueva sistemática parecen desprenderse dos dudas interpretativas inmediatas. Una, sobre el órgano competente para la imposición de infracciones por faltas graves en general, que no se designa al menos expresamente; y otra, “imaginar” qué tipo de infracciones no muy graves pueden dar lugar, en su caso, a la destitución –término extraño por lo demás en nuestro sistema de empleo público, pero que la LRSAL hace equivaler a la pérdida del puesto de trabajo, con la prohibición de obtener destino en la misma Corporación en la que tuvo lugar la infracción-, para no dejar vacía de contenido, por tanto, la competencia sancionadora reservada a las Comunidades Autónomas.

Posiblemente la cuestión más espinosa –y criticable- de la nueva regulación de los funcionarios de habilitación nacional sea el mantenimiento, e incluso la extensión, de la posibilidad de utilización para la provisión de plazas vacantes del –ya por sí cuestionable- sistema de libre designación²².

Tras establecerse en el art. 92 bis. 6 LRBRL que la forma normal de provisión de puestos reservados a esta Escala será el concurso, de ámbito estatal además, a continuación se permite que, excepcionalmente, pueda utilizarse el sistema de libre designación: i) en los municipios incluidos en el ámbito subjetivo definido en los arts. 111 y 135 del TRLHL; ii) en las Diputaciones Provinciales, Áreas Metropolitanas, Cabildos y Consejos Insulares; y iii) en las ciudades con estatuto de autonomía (Ceuta y Melilla), designación que habrá que hacer, lógicamente, “entre funcionarios de la subescala y categoría correspondiente”. Como garantía adicional, en el caso de puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones de Intervención-tesorería, será necesaria la autorización expresa del órgano correspondiente de la Administración General del Estado (autorización, ¿para poder utilizar el sistema de libre designación?, dada la especial trascendencia de estas funciones de control, o ¿para poder nombrar por libre

²² Una fundada crítica puede verse, por ejemplo, en SERRANO PASCUAL (2014: 599 y ss.): “Hay que reafirmarse en la crítica a un modelo politizado de función pública ad nauseam, que no resiste la más mínima justificación intelectual y que muestra que lo que inicialmente se trató de vender como una medida excepcional se ha ido generalizando”.

designación a una persona en concreto?). A pesar de esta posible garantía, y del adverbio de “excepcionalidad” que encabeza el apartado correspondiente, lo cierto es que la pervivencia y ampliación del sistema de libre designación para la provisión de puestos de habilitación nacional compromete, por entero, las posibles bondades enlazadas a la reforma, fundamentalmente las relativas al pretendido incremento de la objetividad, imparcialidad y transparencia de sus actuaciones.

Efectivamente, la libre designación es –y ha sido- el portón abierto a la politización –y en consecuencia, a la falta de objetividad- de los funcionarios públicos²³. Resulta cuestionable por ello que una reforma que, al menos, pretende reforzar y garantizar la profesionalidad y eficacia de las funciones de control interno –aunque sea para garantizar el principio clave de sostenibilidad presupuestaria-, mantenga, en términos de absoluta discrecionalidad, un sistema de acceso claramente incompatible con los principios de mérito y capacidad, en puestos clave, además, desde el punto de vista de la neutralidad funcional de dicho control. Evidentemente no parece la mejor opción para recuperar la confianza en las instituciones (y en los encargados, de hecho, de velar por su legalidad) y superar la propia crisis actual del principio de legitimidad democrática. Y menos en el mundo local, donde la enmascarada “confianza política” propia de las Administraciones superiores y sus Gobiernos se diluye, necesaria y afortunadamente, en pluralismo democrático de los órganos de gobierno. Como se ha dicho, “este procedimiento no puede dar cumplimiento a las exigencias de imparcialidad y objetividad en el hacer del funcionario público, ante la permanente espada de Damocles del cese discrecional cuando no arbitrario, a lo que se añade que el mismo no garantiza la exigencia constitucional de un funcionamiento eficaz de la Administración pública”²⁴.

Hay que tener en cuenta además que, de acuerdo con la inversión del esquema de prelación de fuentes antes reseñado, las nuevas previsiones de la LRBRL prevalecerían sobre las –también escuetas- determinaciones específicas del EBEP en este punto (y desplazarían, además, la posible regulación autonómica en su desarrollo incompatible con ellas). El art. 8º EBEP establecía, al menos, que la libre designación de personal funcionario de carrera habría de hacerse con “convocatoria pública”, lo cual ha de seguir sobreentendiéndose a pesar del sorprendente silencio específico en este punto de la nueva redacción del art. 92 bis.6 LRBRL. Se dice, además, que el sistema consiste en la apreciación, discrecional pero no arbitraria (lo que demanda necesariamente una motivación suficiente en la decisión y de lo que se deriva, a la vez, la inherente existencia de ciertos elementos reglados susceptibles de control), de la “idoneidad” de los candidatos, en relación además con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto a proveer. No es, pues, una mera relación fiduciaria de estricta y mínima confianza política. Dentro de la ambigüedad propia del EBEP, este sistema se configura como una posibilidad –ciertamente de riesgo- de nombramiento discrecional de acuerdo con parámetros subjetivos y funcionales de adecuación. Aún así, es evidente que la pervivencia en el EBEP de esta institución resulta difícilmente compatible con los principios constitucionales informantes de nuestro sistema de empleo público, y con las propias exigencias de profesionalidad, imparcialidad y neutralidad política de los funcionarios de carrera, tanto en el acceso al empleo público como en la provisión/ocupación de plazas vacantes (el apartado segundo de este art. 8º EBEP remitía por lo demás a las leyes de desarrollo el establecimiento de los “criterios” para la determinación de los puestos que por su especial responsabilidad y confianza podrían cubrirse mediante libre designación, con lo que a la discrecionalidad política se unía, también, la discrecionalidad organizativa –estatal y autonómica-).

Pues bien, ninguna de estas “garantías” mínimas aparece ahora reflejada en el caso de los funcionarios locales de habilitación de carácter nacional, lo que resulta chocante dada la especial trascendencia de sus funciones de control y asesoramiento interno, difícilmente compatibles con una pura relación de confianza política.

Cabría interpretar, no obstante, que el art. 92 bis.6 LRBRL no configura “un” sistema especial de provisión por libre designación para esta escala nacional, sino que permite su utilización, de forma excepcional, por el “mismo”, en su configuración básica –y también difícilmente operativa- del EBEP. Esta segunda interpretación es, obviamente, menos discutible, pero chocaría con: i) la propia ampliación del ámbito institucional de aplicación de este sistema de provisión para esta escala de funcionarios, cuya “responsabilidad parece disminuir curiosamente según aumenta el tamaño del municipio” (FONDEVILA ANTOLÍN: 505) y ii) la modificación, más restrictiva, de las condiciones profesionales y retributivas de los funcionarios cesados en el nuevo texto de la LRBRL.

Efectivamente, hasta ahora las entidades locales que podían utilizar el instrumento de la libre designación eran las autorizadas por las previsiones de la D. A. 2ª EBEP, modificado parcialmente a su vez por el art. 15 del RD Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, es decir, los municipios de gran población del art. 121 LRBRL (municipios con población superior a 250.000 habitantes; capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes; capitales de provincia, capitales

23 Como se ha dicho, el sistema de libre designación (y libre cese) comporta normalmente riesgos vinculados a la pérdida de independencia y a la relajación de los controles, FUEYO BROS (2014: 412).

24 MOREY JUAN (2004: 72).

autonómicas o sedes de instituciones autonómicas; y municipios con más de 75.000 habitantes con circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales) más las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares. Ahora, la LRSAL remite al art. 111 TRLHL (y al art. 135 TRLHL, referido, también con cierta desconexión temática, a la cesión de impuestos del Estado a las provincias), que considera incluidos dentro de su ámbito de aplicación a los municipios:

- Que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma; o
- Que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes.

Por tanto, a partir de ahora, cualquier municipio con más de 75.000 habitantes, sin necesidad de que concurren las especiales circunstancias enumeradas en el EBEP, podrá usar el sistema de libre designación para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación nacional. Y parece evidente que el estancamiento del sistema en los años de “iniciativa autonómica” no puede solventarse con una flexibilización “política” de su sistema de nombramiento como la ahora adoptada. Las exigencias de “excepcionalidad” se diluyen en un sistema de reenvío abierto a la posibilidad de utilización –y posible instrumentalización, por ausencia de reglas mínimas de control- de esta figura, en más municipios que antes de la reforma incluso.

Pero es que además, la LRSAL introduce una nueva novedad para los casos de cese de estos funcionarios, que lógicamente es, como el nombramiento, discrecional: “La Corporación local deberá asignar entonces al funcionario cesado un puesto de trabajo de su mismo grupo de Titulación” (art. 92 bis.6 in fine LRBRL). Se ha interpretado que dado que el EBEP no contenía ninguna previsión específica sobre este aspecto, se mantendría en vigor el cuerpo normativo reglamentario previo (concretamente, el RD 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, en su modificación por el posterior RD 834/2003, de 27 de junio), que preveía la garantía, en caso de cese discrecional, de la reubicación en un puesto de trabajo de su subescala y categoría en la Corporación local correspondiente, con remuneración no inferior en más de dos niveles a la del puesto para el que había sido designado, y, lo más importante, “clasificado como reservado a habilitados de carácter nacional, y con funciones de colaboración, apoyo y asistencia jurídica o económica” (FONDEVILA ANTOLÍN: 509). Pues bien, con la LRSAL desaparece dicha “reserva”, lo cual puede afectar lógicamente a los caracteres de neutralidad e independencia propias de las funciones de control de este cuerpo especial de funcionarios de carrera²⁵. Ahora, resultará posible adscribir al funcionario habilitado de carácter estatal tras el cese a cualquier puesto de trabajo de la RPT municipal, con tal de que se requiera únicamente para su cobertura la pertenencia al grupo A1 (y sin límite, además, de asignación de niveles), con independencia de las funciones a desarrollar (lo que carece de sentido) y con consecuencias perniciosas no sólo retributivas sino de implementación de posible “prácticas” revanchistas²⁶.

Hay que tener en cuenta, finalmente, que, como se ha adelantado para la resolución óptima de alguno de los problemas interpretativos derivados de la nueva regulación de esta escala, la D. T. 7ª LRSAL mantiene expresamente la vigencia de la normativa reglamentaria (previa) referida a estos funcionarios, en tanto no se oponga a la nueva ordenación básica de la LRBRL, hasta la entrada en vigor del nuevo Reglamento de desarrollo previsto –y en muchos puntos necesario- por el art. 92 bis LRBRL²⁷.

5. CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO DE LA ACTIVIDAD LOCAL Y FORTALECIMIENTO DE LAS FUNCIONES DE INTERVENCIÓN

Según su Preámbulo, uno de los objetivos de la LRSAL es mejorar el control económico-financiero de la Administración local, lo que pretende conseguirse, entre otras medidas, garantizando un control financiero y presupuestario más riguroso a través del reforzamiento de la función interventora en las entidades locales²⁸.

Las garantías de sostenibilidad, equilibrio económico-financiero y eficiencia de la acción pública local son presupuesto, evidentemente, de una adecuada organización interna y, después, de una racional articulación de los medios, fines e instrumentos de intervención pública, a través de medidas de gestión directa o de mecanismos

²⁵ Vide en este sentido las consideraciones de CANTERO MARTÍNEZ (2014: 647).

²⁶ Muy crítico con estas nuevas previsiones se muestra, por ejemplo, FONDEVILA ANTOLÍN (2014: 511 y ss.).

²⁷ Ello ha permitido, en este período transitorio, y hasta la aprobación del necesario desarrollo reglamentario, la continuación de los concursos de provisión de puestos de trabajo vacantes en las Corporaciones locales reservados a estos funcionarios (por ejemplo, la Resolución de 7 de mayo de 2014, del Director General de Administración local y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Empleo de la Región de Murcia), así como la adopción autonómica de nuevas resoluciones de creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a esta Escala, aunque publicadas ya de forma conjunta a nivel estatal (por ejemplo, la última Resolución de 3 de septiembre de 2014 de la Dirección General de la Función Pública, en la página específica del INAP sobre los mismos, http://seap.minhap.gob.es/es/areas/funcion_publica).

²⁸ Sobre las consecuencias y efectos de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria a las entidades locales puede verse, por ejemplo, GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ (2012: 293 y ss.).

de ordenación indirecta de los intereses generales. Pero, como se ha denunciado desde la publicación de la Ley, el paradigma “economicista” no puede ser exclusivo. Ni los grandes problemas de gasto público, déficit y descompensación presupuestaria provienen o son motivados por el ámbito local, mucho menos en un país plagado de pequeños municipios, ni cabe entender que la “modernización” de la Administración local puede pasar sólo por una mayor intervención y control del gasto público y de los mecanismos de financiación. Los problemas estructurales, y sobre todo aquellos que responden a una pluralidad de causas interconectadas (inadecuación quizás de la planta municipal, asunción irresponsable de competencias impropias, falta de mecanismos de coordinación competencial para evitar duplicidades y solapamientos de actuación, etc.), demandan respuestas también estructurales, es decir, ponderadas, programáticas y consensuadas²⁹. La LRSAL, evidentemente, no da solución a estas cuestiones. Y a un año de su entrada en vigor, es posible, y así se ha constatado, que se haya conseguido una reducción del gasto público y una consolidación de las balanzas presupuestarias –en muchos municipios-³⁰, pero es evidente que ni se ha empezado a trabajar en la “racionalización” y “sostenibilidad” de la organización y funcionamiento, a escala transversal, del nivel local de gobierno.

Junto con la ya comentada recuperación estatal de los procesos de selección, formación y habilitación de los Funcionarios con Habilitación de carácter nacional, y la potestad sancionadora en los casos de infracciones muy graves, la potenciación del control económico-financiero de la Administración local ha pretendido conseguirse mediante la fijación por el Gobierno estatal de las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación y criterios de actuación, así como los derechos y deberes en el desarrollo de tales funciones interventoras, estableciéndose, así, una cierta homogeneización de esta actividad de control (y se supone que una mayor imparcialidad en su ejercicio). Pero realmente se ha cuestionado si esto (en definitiva, la ampliación del propio ámbito objetivo de los destinatarios de los informes de Intervención) va a suponer, de verdad, un “reforzamiento funcional” (cualitativo) de las tareas de intervención o, más sencillamente, un incremento cuantitativo de sus funciones, paralelo al propio incremento del control superior estatal de la actividad económica de los entes locales, con lo que la –pretendida- “independencia” orgánica local se diluiría, en el fondo, en la mayor “dependencia” funcional central en el desarrollo de su labor.

Según el nuevo art. 213 TRLHL, estas funciones de control interno habrán de ejercerse respecto de la propia gestión económica de la entidad, así como de los organismos autónomos y sociedades mercantiles de ella dependientes, tanto en sus modalidades de función interventora, como de control financiero, auditoría de cuentas y control de la eficacia. Se intenta, pues, extender al máximo el ámbito –subjetivo y objetivo- de control y fiscalización económico-presupuestaria de la actividad local. Para ello, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas establecerá las normas uniformes antes reseñadas.

El control superior se asegura, además, estableciendo la obligación de que los órganos de intervención local remitan anualmente a la Intervención General de la Administración del Estado un informe-resumen de los resultados de los controles desarrollados en cada ejercicio.

Parece clara, por tanto, la opción del legislador estatal por alejar del ámbito de decisión local la gestión del personal funcionario con funciones de control interno, a fin de garantizar –se pretende- la máxima independencia y autonomía en el control de legalidad y financiero de los procesos de actuación y de hacienda locales. En este sentido, las funciones del Interventor se amplían considerablemente³¹:

- Emisión del informe previo sobre la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas para la elección de la fórmula concreta de gestión de los servicios públicos municipales (art. 85.2 LRBRL);
- Elaboración para el punto especial del Pleno en el que se debe dar cuenta de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la entidad contrarias a sus reparos, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos y remisión anual de un informe al Tribunal

29 Y es que hasta el propio legislador estatal es consciente de esta necesidad: como dice por ejemplo el Preámbulo de la reciente Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, “se debe asegurar que los servicios públicos se prestan de la forma más eficiente y al menor coste posible; que se aprovechan todas las economías de escala, que no se producen solapamientos ni duplicidades y que los procedimientos son simples y estandarizados” (lástima que luego, en su articulado, no se aborde una auténtica e integral reforma del sector público, sino medidas en su mayor parte de naturaleza específica y singular fundamentalmente de reorganización y simplificación del mismo, y orientadas fundamentalmente, de nuevo, a incrementar la eficacia y el ahorro del gasto público). El propio Consejo de Estado en su Dictamen al Anteproyecto de la misma había destacado, en primer lugar, una falta de correspondencia entre el título de la norma y su contenido, así como una cierta descompensación entre la extensión de la Exposición de Motivos y la concisión del articulado (MORENO SERRANO: 2014).

30 Ya a la mitad del año 2014, y según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se constataba que el gasto municipal agregado había ido disminuyendo casi un 10% cada año en el último período analizado, pasando de 56.000 millones de euros a 50.000 en 2011 y a 46.000 millones en 2012.

31 Puede consultarse un desarrollo más pormenorizado de estas nuevas funciones en CARDOSA ZURITA (2014).

de Cuentas con todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente y el Pleno contrarios a los reparos (art. 218 TRLHL);

- Elaboración de un informe anual de auditoría de las cuentas de los consorcios adscritos a su entidad (D. A. 20ª.4 LRJAP);
- Elaboración de un informe previo al Plan de saneamiento individualizado de las entidades del sector público con déficit de su entidad (D. A. 9ª.2 LRBRL);
- Elaboración del certificado correspondiente sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y pago a proveedores en orden a la exención de las limitaciones referidas al número de personal eventual y cargos públicos en régimen de dedicación exclusiva (D. T. 10ª LRSAL); y
- Posible colaboración con la Administración General del Estado para la realización de actuaciones de apoyo “técnico” a sus funciones propias (D. A. 7ª LRSAL).

6. EL PERSONAL DIRECTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Según el nuevo art. 32 *bis* LRBRL, el nombramiento del personal directivo que, en su caso, hubiera en las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares³² 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 y 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 (se subsana, así, la laguna derivada de la regulación introducida para este personal por la Ley 57/2003). También el nuevo art. 130.3 LRBRL efectúa una previsión similar respecto al nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales en los municipios de gran población. Respectivamente, las D. T. 6ª y 7ª LRSAL aclaran que estas nuevas limitaciones sólo serán de aplicación a los nombramientos posteriores a su entrada en vigor.

Aunque la primera parte del precepto pudiera hacer pensar en la intención del legislador de “profesionalizar” definitivamente, al menos en el ámbito local (y solamente a nivel provincial además), esta figura del personal directivo (o de la “función directiva”), o al menos aclarar en parte su difusa regulación estatutaria –en su indefinida positivización legal por el EBEP-, la segunda disipa –negativamente- tales dudas. Puede entenderse que el nombramiento del personal directivo no responda a las notas, sin embargo de carácter transversal e ineluctable en el EBEP, de mérito y capacidad (art. 13.2 EBEP), sino a criterios, más difusos, de “competencia profesional y experiencia”, dada la naturaleza “peculiar” de sus funciones –en un estrato intermedio entre el nivel político y el nivel administrativo superior-, y las propias premisas de partida además de necesidad de su condición como funcionarios de carrera y de máxima clasificación profesional. Ahora bien, que un Reglamento Orgánico pueda excepcionar directamente lo previsto en una Ley no parece lo más “adecuado” desde la perspectiva de la confianza institucional y el aseguramiento de un mínimo de “profesionalidad y competencia” a los titulares de estas funciones de coordinación superior directiva. Aunque normativamente sea factible, una “autodeslegalización” para excepcionar –vía reglamentos internos- lo que en la Ley parece ser la regla general, puede suscitar dudas de legitimidad, control y transparencia³³. Sobre todo porque la exención carece además de control, pues decir que se basará en las “características específicas de las funciones” es decir poco, o nada, en una nueva invocación tautológica para justificar umbrales obvios de discrecionalidad –aunque en este caso haya de hacerse mediante norma reglamentaria lógicamente aprobada y discutida en Pleno- en la toma de la decisión correspondiente. Por tanto, a mi juicio, la “vía de escape” abierta a través de la posibilidad de la exención de la condición de funcionario de carrera vía reglamentación organizativa local difumina cualquier posibilidad de avance hacia la “profesionalización” y “objetivización” estatutarias de este personal, aunque se haya avanzado algo en relación a la situación anterior (en donde sólo se exigía que la excepción fuera acordada por el Pleno). Aparentemente, pues, se han rebajado los requisitos en relación a la existencia de personal directivo tanto en los municipios de gran población como en las Diputaciones Provinciales. Finalmente, también habría que cohonestar esta nueva previsión de la LRBRL, de habilitación reglamentaria local para la determinación autónoma del –una

³² Hasta ahora, en la legislación de régimen local, el personal directivo estaba regulado básicamente en el art. 130 LRBRL, con referencia solamente a los municipios incluidos en el régimen de gran población.

³³ En este sentido, y como se ha apuntado, dado que la excepcionalidad a la exigencia de la condición de funcionario de carrera tiene una redacción idéntica a la establecida para los Directores Generales de la Administración General del Estado (art. 18.2 LOFAGE), la jurisprudencia recaída sobre dicho precepto debería servir como criterio interpretativo en su traslación ahora al ámbito local: y dice, así, por ejemplo la STS de 3 de septiembre de 2010: “cualquier excepción que sea establecida a la regla general de reserva funcional exigirá, para poder ser considerada válida, que se apoye en hechos objetivos y concretos; y por dicha razón no bastarán consideraciones abstractas o genéricos juicios de valor” (DÍEZ QUESADA y GONZÁLEZ-HABA GUIASADO: 2014).

parte al menos- régimen jurídico del personal directivo, con la más restringida posibilidad prevista por ahora en el art. 13 EBEP, que sólo reconoce a los gobiernos –estatal y autonómicos- la capacidad para su determinación, en desarrollo de las escuetas determinaciones contenidas en dicho precepto (bien es verdad, no obstante, que tampoco el EBEP exige la condición de funcionario de carrera para el nombramiento como directivo, aunque sí, y eso no lo menciona el nuevo art. 32 bis LRBRL, que la selección se haga a través de procedimientos que garanticen la publicidad y la concurrencia competitivas)³⁴.

Como se ha dicho de forma esquemática, si se trata de acabar con la politización del estrato directivo –al menos en el ámbito local-, la medida no puede ser criticada, pero es cierto que su visión y su propia dinámica son, ciertamente, muy limitadas, y de escaso recorrido, porque se evita la politización, pero no se consigue o no se prueba que los valores determinantes se asocien realmente a la cultura de dirección y que, más allá del criterio de reclutamiento, la permanencia y la actividad en la Administración estén presididas por valores diferenciales a los de la permanencia de los funcionarios públicos (PALOMAR OLMEDA: 758).

Por tanto, hay una clara apuesta por la “funcionarización” del directivo público provincial, pero no exactamente por su “profesionalización”: las nuevas previsiones son muy modestas y ni siquiera se aproximan a los condicionantes mínimos perfeccionados en el art. 13 EBEP, en tanto que en el nuevo régimen de los “directivos locales” no se encuentra ninguna alusión a las notas de responsabilidad y de evaluación y control de resultados, que deben ser inherentes a esta figura³⁵.

A las dudas apuntadas, hay que añadir, como hemos apuntado, que los requisitos establecidos ahora con carácter específico en el nuevo art. 32 bis LRBRL, sólo serán exigibles a aquellos nombramientos que se realicen con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma, sin afectar pues a los anteriores (D. T. 8ª LRSAL).

La evidencia de que la función directiva no vaya a convertirse, de verdad, en una “dirección profesionalizada” es que la propia LRBRL sigue regulando, ahora con modificaciones, los denominados “contratos mercantiles o de alta dirección”, que además no se limitan a los entes territoriales locales primarios o matrices, sino a los “entes, consorcios, sociedades, organismos y fundaciones que conforman el sector público local” (D. A. 12ª LRBRL, en la versión establecida por la D. A. 37ª LRSAL). La Disposición se limita no obstante, sin pronunciarse sobre el sistema de selección ni sobre el procedimiento para llevar a cabo la contratación, a regular la dimensión puramente económica de estos contratos, dividiendo las retribuciones en básicas (en función de las características de la entidad) y complementarias (complemento de puesto y complemento variable en función de las tareas o competencias asignadas al puesto de trabajo y a los objetivos previamente establecidos a alcanzar)³⁶.

Sí se produce a continuación, no obstante, un intento de sistematización mínima de la estructura local a los efectos de la existencia o no de personal directivo. El Pleno de cada Corporación debe “clasificar” el conjunto de entes vinculados o dependientes de la entidad en tres grupos, según las siguientes características: volumen o cifra de negocios, número de trabajadores, necesidad o no de financiación pública, volumen de inversión y características del sector en que desarrolla su actividad. Los criterios clasificatorios son, en algún caso, algo vagos, pero resulta congruente desde la perspectiva de la racionalización organizativa local la ordenación del –en ocasiones desbordado- sector público instrumental correspondiente. Esta clasificación se tendrá en cuenta, además, para:

- Establecer el número máximo de miembros del Consejo de Administración y de los órganos superiores de gobierno o administración de dichas entidades instrumentales; y
- En lo que aquí interesa, para fijar el número mínimo y máximo de directivos así como la cuantía máxima de su retribución anual (donde se incluyen también las posibles “retribuciones en especie”), con determinación del porcentaje máximo del complemento de puesto y variable, cuantía total que, lógicamente, no podrá superar los límites fijados anualmente con carácter básico por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

34 Por todo ello se ha dicho que “la regulación de la LRSAL carece de sentido y es una muestra del sistema de confianza política en lugar de la apuesta por una función directiva profesional” (SERRANO PASCUAL: 607).

35 CANTERO MARTÍNEZ (2014: 669-670).

36 Acaba además la D. A. 12ª LRBRL con una regla de cierre evidente pero oportunamente reflejada ahora: “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”. No cabe pues, frente a prácticas fraudulentas que se han podido llevar a cabo, la “reasignación” o la “integración automática” en el empleo público al margen de los sistemas, más que “ordinarios”, legales de acceso. De todas formas, esta regulación no puede desconocer, en ningún caso, el marco –superior, básico y específico- vigente: la D. A. 1ª EBEP se aplica, en este sentido, a cualesquiera entidades del sector público estatal, autonómico y local en lo relativo, en lo que aquí interesa, a los principios rectores del acceso al empleo público, con difícil encaje de esta figura de los “contratos mercantiles” en este modelo, SERRANO PASCUAL (2014: 609).

Ahora bien, mientras que a continuación la propia D. A. 12ª LRSAL concreta ya, en función del grupo clasificatorio de la entidad, los umbrales correspondientes en cuanto a los miembros de los Consejos de Administración y órganos superiores de gobierno o administración (15 miembros en las entidades del Grupo 1; 12 en las del Grupo 2; y 9 en las del Grupo 3), no se realiza tal operación en relación con el número máximo del personal directivo, con lo que la LRBRL deja en el aire, realmente, el número (máximo) posible de directivos que pueden existir en cada entidad instrumental local, en función de su clasificación organizativa.

7. OTRAS PREVISIONES CON POSIBLES EFECTOS INDIRECTOS SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

Parece evidente, y la realidad lo ha demostrado en su primer año de vida, que la LRSAL es más una Ley de desarrollo de la LOEPSF que de “racionalización” estructural de las organizaciones locales. Los principios de estabilidad presupuestaria, reducción del déficit público y reequilibrio económico-financiero de las haciendas locales no son sólo la “inspiración” inmediata de la reforma, sino los mismos “criterios de ordenación” del grueso de las medidas puestas en marcha. En este sentido, el tratamiento del empleo público ha sido parcial (y de muchos otros aspectos de la organización, competencias y funcionamiento de las entidades locales), con la vista puesta fundamentalmente en el ahorro y la contención presupuestaria o en la potenciación de los mecanismos y de los responsables del control interno (tanto de legalidad como económico-presupuestario). Desde este punto de vista, los planes económico-financieros de las “entidades incumplidoras” recogidos en el art. 116 bis adquieren una especial relevancia. Y dentro de las medidas que necesariamente han de incluirse en los mismos –aún posiblemente sin la cobertura internormativa necesaria- se encuentran las de “racionalización organizativa”, que obviamente puede acarrear cambios sustanciales (aunque dentro de la indefinición de la Ley no se aclara el contenido de la misma) sobre el conjunto y el propio régimen jurídico estatutario de los empleados públicos afectados. Habrá que estar, lógicamente, al tipo e intensidad de “medida de racionalización” prevista en el “plan de saneamiento” aprobado, para atisbar la posible afección sobre el número, situación o características funcionales de los empleados de la entidad, en el marco, en cualquier caso, de las determinaciones básicas sobre movilidad, traslado o reasignación de efectivos contenidas en el EBEP, y con la lógica modulación del tipo específico de vínculo de empleo afectado (art. 81 y ss. EBEP)³⁷. Todo ello, además, en un contexto de indefinición derivado del hecho de que, realmente, cualquier medida de reestructuración o remodelación de la organización o funcionamiento de la entidad “en problemas”, ya se trate de supresión de competencias impropias, reconsideración de las fórmulas de gestión de los servicios, supresión de entidades inferiores o fusión de municipios colindantes, conllevará una clara afección –en mayor o menor medida, directa o indirectamente- sobre el “factor humano” de la Corporación o sus entes dependientes o vinculados. Es el caso, por ejemplo, de aquellas entidades instrumentales con funciones de naturaleza económica que a la entrada en vigor de la LRSAL tuvieron “desequilibrio financiero”, que, en dos meses, debían aprobar, según la D. A. 9ª LRBRL, un “plan de corrección” del mismo. Si esta corrección no se cumple a 31 de diciembre de 2014, la entidad local, en un plazo máximo de 6 meses, debería disolver la entidad, lo que conllevaría, en el caso por ejemplo de funcionarios de carrera adscritos a la misma, la reubicación, reasignación o traslado de los mismos³⁸.

Igualmente, la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias (de ejercicio local ahora) relativas a educación, salud y servicios sociales, a través del peculiar mecanismo de “condicionalización estatal” de “asunción estatutaria” de las mismas (D. A. 15ª y DD. TT. 1ª y 2ª LRSAL) debería acarrear consecuencias importantes de reasignación o reubicación del personal público afectado. En relación por ejemplo a los funcionarios de carrera municipales, y dado que se trata de una cesión o asunción definitiva de la titularidad –y su posterior ejercicio- de dichas competencias, el traspaso genérico de medios económicos, materiales y personales previsto en la LRSAL tendrá que traducirse, lógicamente, en mecanismos de transferencia y de reconocimiento de la posterior situación de servicios en otras Administraciones Públicas reconocida en el art. 88 EBEP, aunque en el mismo no haya menciones expresas realmente a las consecuencias del traslado orgánico de funcionarios locales (en cuestiones clave como el grado personal a reconocer, el régimen de retribuciones correspondiente, etc.)³⁹.

37 En el caso del personal laboral, por ejemplo, y a falta de determinaciones específicas en el texto de la reforma, habrá que acudir, en los supuestos de reorganización competencial o de trasvase de competencias, a la técnica “subrogatoria” empresarial contenida genéricamente en el art. 44 ET, siempre que se den los requisitos para ello, lo establezca así el convenio colectivo o se determine en las previsiones adoptadas para la reestructuración del personal. En caso contrario, se podrá recurrir a una de estas tres posibilidades: bien al despido por las causas del art. 51 ET o del art. 52.c) ET; bien a la rescisión de los contratos por la vía que recoge el art. 49.1.g) ET, referida a la “extinción de la personalidad jurídica del contratante”; o bien, incluso, en solución menos aceptable, al despido por fuerza mayor, RODRÍGUEZ ESCANCIANO (2014: 580-581).

38 Puede tomarse como ejemplo para valorar la efectividad de esta medida uno de los primeros planes aprobados, el Plan de Reestructuración del Sector Público del Ayuntamiento de Madrid, que, sin embargo, y realmente, no predispone ni detalla exactamente el conjunto de medidas a adaptar en materia de empleo público, sino que reenvía a cada una de las empresas públicas municipales afectadas en su ordenación práctica, pero con lógicas previsiones en materia de reordenación y reajuste de plantillas en orden a equilibrar la nueva situación funcional resultante de la ejecución del plan con el nivel de empleo vinculado, vide Plan de Ajuste 2012-2022 (Revisión 2014), aprobado mediante Resolución de 13 de mayo de 2014 de la Secretaría General de Coordinación Autonómica Local del Ayuntamiento de Madrid.

39 Como se ha dicho, “pese a la magnitud de este proceso de transferencias de cometidos administrativos, en realidad son muy escasas

Mucho más en el aire, en fin, se encuentran los efectos sobre el empleo público local de otras medidas – atenuadas efectivamente en el texto final de la LRSAL- pero claves en el nuevo “entendimiento” estatal del papel de los entes locales en el ejercicio de sus “competencias propias”, como la posibilidad de “coordinación superior provincial” para la prestación de los servicios obligatorios en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes (art. 26.2 LRBRL), donde - es verdad con la “conformidad” ahora de los municipios afectados y de acuerdo con la decisión final del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas- la Diputación puede proponer la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u “otras fórmulas” (cláusula abierta donde las haya y que podría acoger cualquier propuesta, desde la posibilidad de cesión, traspaso o adscripción de empleados públicos municipales hasta las más intensas de externalización o privatización de los servicios, pasando por la delicada situación en la que se podrían encontrar fundamentalmente los empleados laborales afectados). U otras previsiones de la reforma, como la posibilidad de suscripción de acuerdos intersubjetivos de delegación del ejercicio de las competencias (art. 27.1 LRBRL) o de mecanismos de colaboración interadministrativa (art. 57 LRBRL)⁴⁰.

8. BIBLIOGRAFÍA

CANTERO MARTÍNEZ, Josefa (2014), *Reforma local y función pública. El nuevo régimen de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional*, en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 645-713.

CARDOSA ZURITA, Carlos (2014), “El reforzamiento de la función interventora de los Secretarios-Interventores e Interventores en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades y actuaciones a desarrollar”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 5, págs. 614-622.

CEBRIÁN ABELLÁN, Manuel (2014), *El régimen local tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad*, Bosch, Barcelona.

DÍEZ QUESADA, Agustín y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente María (2014), “Innovaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en materia de empleo público y en el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 2, Quincena del 30 de enero al 14 de febrero de 2014.

DOMINGO ZABALLOS, M. J. (2014), *El empleo público local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (I): los funcionarios con habilitación de carácter nacional*, en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2013), “Los falsos empleados públicos: el personal eventual”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 34.

FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge (2014), *La reforma y el empleo público local. Una caja de sorpresas, pero pocas buenas*, en CARRILLO DONAIRE, J. A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, págs. 427-579.

FORCADELL I ESTELLER, Xavier, *Aproximación crítica a los principios cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2014), *La reforma de 2013 del régimen local español*, 2ª ed., Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

FUEYO BROS, Manuel (2014), *Fortalecimiento de la figura del Interventor. Función interventora y control interno: el control evanescido*, en CARRILLO DONAIRE, J. A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, págs. 383-421.

las reglas específicas referidas a los traspasos de personal y las consecuencias que tendrán esas medidas sobre los recursos humanos. Los primeros borradores de la Ley de reforma sí establecían este tipo de previsiones, haciendo referencia expresa al régimen jurídico aplicable al personal afectado por los traspasos, pero la versión definitiva las ha omitido, generando lagunas de difícil solución”, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2014: 570).

⁴⁰ Como resumidamente se ha señalado, “la aplicación de la LRSAL deberá provocar procesos de transferencia de recursos humanos y de modificación en la prestación de servicios que harán necesario que las Administraciones pongan en marcha procesos de planificación en sus estructuras y servicios, con los objetivos e instrumentos que establece el art. 69 EBEP. Y el régimen jurídico de las medidas a adoptar dependerá de las necesidades a satisfacer y de la tipología a instrumentar (movilidad, reestructuración, redimensionamiento, etc.), así como de la clase de empleados públicos afectados (funcionarios de carrera, funcionarios interinos, laborales fijos, laborales indefinidos, laborales temporales, etc.), DÍEZ QUESADA y GONZÁLEZ-HABA GUIADO (2014).

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge

- *La aplicación del principio constitucional de estabilidad presupuestaria a las entidades locales*, en COSCULLUELA MONTANER, L. y MEDINA ALCOZ, L. (dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas, Madrid, 2012, págs. 293-325.
- *Guía Práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (2014)*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

MORENO SERRANO, Beatriz (2014), “Comentario de urgencia a la Ley de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativas”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 19, 23 de septiembre de 2014.

MOREY JUAN, A. (2004), *La Función Pública: necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de libre designación*, INAP, Madrid.

PALOMAR OLMEDA, A. (2014), *La afección al régimen de personal y del empleo público*, en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana (2014), *El personal laboral al servicio del sector público local tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (dir.), *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 545-644.

SERRANO PASCUAL, Antonio (2014): “El empleo público en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: claroscuros y falta de apuesta firme por la modernización y por un modelo funcional de lucha contra la corrupción”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 5, págs. 590-611.

Aspectos financieros de la reforma local

Amable Corcuera Torres

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Burgos

acor@ubu.es

Resumen

En este trabajo se analizan los aspectos jurídico-financieros más relevantes que incluye la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Las nuevas medidas incluidas en la citada Ley afectan tanto a los ingresos de los entes locales como a sus gastos. Al respecto, se abordan cuestiones relativas a los efectos económicos de la fusión de municipios, la supresión general de licencias, el contenido de los planes económico-financieros, el cálculo del coste efectivo de los servicios, el redimensionamiento del sector público local, la novedosa atribución a la Junta de Gobierno Local de la competencia para aprobar ciertos actos financieros, la disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio que no presenten sus cuentas antes de 31 de diciembre de 2014 o la posibilidad de reducir la deuda comercial o financiera a través de la venta de patrimonio público del suelo.

Palabras clave

Efectos financieros reforma local.

Financial aspects of the local reform

Abstract

In this work the most important legal and financial aspects including the Law 27/2013, of 27 December, rationalization and sustainability of local government are analyzed. The new measures included in that Act affect both the income of local authorities and their expenses. In this regard, issues concerning the economic effects of the merger of municipalities, the general abolition of licenses, the content of financial plans, the calculation of the actual cost of services, the local public sector downsizing, the novel addresses allocation to the Local Government of the power to grant certain financial actions, the dissolution of entities below the Municipality territory who do not submit their accounts before December 31, 2014 or the possibility of reducing the commercial or financial debt through the sale of public land heritage.

Keywords

Financial effects of LRSAL.

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. ASPECTOS JURÍDICO FINANCIEROS INCLUIDOS EN LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 1. Nuevo art. 13.4 LBRL: Efectos de la fusión de municipios en relación a la Hacienda Local (financiación y presupuestos). 1.1. Fusión de municipios y financiación. 1.2. Fusión de municipios: efectos presupuestarios. 2. Nuevo art. 84.bis LBRL: Efectos en la financiación de las entidades locales de la supresión general de la obtención de licencias al desaparecer la tasa correspondiente. 3. Nuevo art. 116 bis LBRL: Contenido y seguimiento por las Diputaciones Provinciales del plan económico-financiero. 4. Nuevo artículo 116 ter LBRL: Coste efectivo de los servicios. 4.1. Cuantificación del coste efectivo de los servicios. 4.2. Consecuencias del coste efectivo de los servicios. 5. Nueva Disposición Adicional Novena LBRL: Redimensionamiento del sector público local. 5.1. Imposibilidad de participar o constituir entidades instrumentales por las entidades locales. 5.2. Entidades instrumentales y desequilibrio financiero. 5.3. Imposibilidad de crear entes instrumentales de segundo nivel y adscripción al ente matriz o disolución de los existentes. 6. Nueva Disposición Adicional Decimosexta de la LBRL: Competencia excepcional de la Junta de Gobierno Local para aprobar actos financieros (presupuesto; planes económicos, de reequilibrio o de ajuste; planes de saneamiento o de reducción de deudas; y mecanismos extraordinarios de financiación). 6.1. Aspectos generales. 6.2. La aprobación del presupuesto local por la Junta de Gobierno. 7. Disposición Transitoria Cuarta de la LRSAL: Disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio que no presenten sus cuentas antes del 31 de diciembre de 2014. 8. Nuevo artículo 36.1 de la Ley de Economía Sostenible: consecuencias del incumplimiento por las entidades locales de la obligación de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas toda la información relativa a la liquidación de sus presupuestos y al Tribunal de Cuentas la información a que se refiere el artículo 215 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL). 9. Nuevo artículo 39.5 de la Ley del Suelo: Destino del patrimonio municipal de suelo: reducción de la deuda comercial y financiera. 9.1. La disposición del patrimonio público del suelo por el municipio. 9.2. La reducción de la deuda comercial y financiera. 9.3. Requisitos legales. 9.4. La reposición de lo dispuesto. III. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) incluye una serie de medidas trascendentales para el régimen jurídico de las entidades locales¹. Entre ellas destacan la de carácter jurídico financiero, que toman como base y configuran como idea-fuerza fundamental de la reforma, el respeto a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A este respecto, no hay más que observar tanto la Exposición de Motivos, como el nuevo artículo 2.1 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que se incluyen en la Ley. La primera comienza indicando expresamente que: “La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero”. Por su parte, el artículo 2.1 somete la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales a la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con lo cual en la pugna entre estos dos principios constitucionales se da prevalencia al aspecto económico-financiero².

¹ Sobre la reforma en general pueden consultarse los siguientes trabajos: CEBRIÁN ABELLÁN (2014), FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2014), VVAA (2014), DOMINGO ZABALLOS, Manuel José y otros (2014), CUADERNOS DE DERECHO LOCAL (2014) EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS (2014a) y REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES, CUNAL, (2014).

² El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la colisión entre estos dos principios en su Sentencia 134/2011, de 20 de julio, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre complementaria a la ley general de estabilidad presupuestaria, rechazando los cuatro motivos de inconstitucionalidad alegados y estableciendo que dichas Leyes no conculcan ni la autonomía local ni el principio de suficiencia financiera de los entes locales, ni la tutela financiera que a la Generalitat de Cataluña le corresponde ejercer sobre los entes locales. Sobre ello puede verse CORCHERO PÉREZ y SÁNCHEZ PÉREZ (2014): 412-424.

Haciendo un breve recorrido, no exhaustivo, por la Ley, se puede comprobar como el respeto a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera va jalonando la práctica totalidad de las medidas adoptadas³ y es más, acaba configurando la mayoría de los aspectos del nuevo régimen jurídico de las entidades locales. En este trabajo nos referiremos, precisamente, a las medidas incluidas en la Ley que tienen relación con los ingresos y gastos de los entes locales, entre las que destacan las siguientes: los efectos económicos de la fusión de municipios, la supresión general de licencias, el contenido de los planes económico-financieros, el cálculo del coste efectivo de los servicios, el redimensionamiento del sector público local, la novedosa atribución a la Junta de Gobierno Local de la competencia para aprobar ciertos actos financieros, la disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio que no presenten sus cuentas antes de 31 de diciembre de 2014 o la posibilidad de reducir la deuda comercial o financiera a través de la venta de patrimonio público del suelo.

II. ASPECTOS JURÍDICO FINANCIEROS INCLUIDOS EN LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. Nuevo art. 13.4 LBRL: Efectos de la fusión de municipios en relación a la Hacienda Local (financiación y presupuestos)

La nueva redacción del artículo 13 de la LBRL posibilita la fusión voluntaria⁴ de municipios, estableciendo su apartado 4 los efectos de la citada operación en la Hacienda del nuevo ente local resultante. Por una parte, se prevén las consecuencias de la fusión en el municipio resultante desde la perspectiva de su financiación y, por otra, qué ocurre desde el punto de vista presupuestario.

1.1 Fusión de municipios y financiación

Comenzando por los ingresos públicos, se incluyen una serie de medidas para evitar que el nuevo municipio no sólo no se vea perjudicado por la fusión, sino para fomentarla, en consonancia con el apartado 3 del mismo precepto que indica que: “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”. Tales medidas, que tienen que ver con la participación en los tributos del Estado de los municipios que no sean capitales de provincia, o de comunidad autónoma, o que tengan población de derecho inferior a 75.000 habitantes (los llamados a la fusión), han de ser puestas en relación con la normativa general en la materia, contenida en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLRHL), y son las siguientes:

1º) El coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acuerdo con el artículo 124.1 del TRLRHL se incrementará en 0,10. Se refiere la Ley al incremento en 0,10 del coeficiente multiplicador que se aplica en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, que constituye el 75% de la participación, según la siguiente escala:

Estrato	Número de habitantes	Coeficientes
1	De más de 50.000	1,40 + 0,10, en caso de fusión
2	De 20.001 a 50.000	1,30 + 0,10, en caso de fusión
3	De 5.001 a 20.000	1,17 + 0,10, en caso de fusión
4	Hasta 5.000	1,00 + 0,10, en caso de fusión

2º) 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. En este caso, para calcular el resto de porcentaje de participación (25%), en caso de fusión se respeta el valor más alto de cada municipio en cuanto a esfuerzo fiscal medio e inverso de la capacidad tributaria, que se aplicará al ente local resultante.

3º) La financiación mínima del nuevo municipio 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 TRLRHL. Es una medida que

³ Un estudio global de esta cuestión lo realiza BASSOLS COMA (2014).

⁴ En relación a este carácter, DE DIEGO GÓMEZ (2014): 550, reseña que el “problema que surge con la regulación establecida sobre fusiones es el carácter voluntario de las mismas. Esto no es novedoso, es precisamente el sistema que había vigente en España hasta ahora, pues ninguna legislación, ni central ni autonómica, ha recogido las fusiones obligatorias, y el fracaso de esta medida queda patente en el desarrollo de nuestro municipalismo moderno que incluso ha hecho que a partir de la restauración democrática de los Ayuntamientos estos aumenten en lugar de disminuir”.

salvaguarda el importe mínimo que percibía cada municipio antes de la fusión, para evitar que el nuevo ente tuviera una financiación inferior por la estricta aplicación de la normativa vigente.

4º) 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 TRLRHL. En este caso se establece una especie de “cortafuegos jurídico” que impide que la cantidad recibida por este sistema de financiación se incremente para el ente fusionado más allá del límite que establece el citado artículo 123, que se refiere a que la participación total para cada ejercicio se determinará aplicando un índice de evolución a la correspondiente al año base, y que refleja el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado entre el año al que corresponda la participación y el año base. Consideramos que no es esta una medida en beneficio de la fusión de municipios, pues a quien protege es al Estado con el fin de evitar que en estos casos la participación en sus tributos se incremente desmesuradamente, por lo que debería ser revisada.

5º) 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. Se respetan igualmente la suma de las compensaciones que recibían los municipios antes de la fusión como compensación por pérdida de ingresos derivada de la eliminación del Impuesto sobre Actividades Económicas respecto de algunos sujetos pasivos y que consiste en la diferencia entre la recaudación líquida del año 2003 y la recaudación líquida del año 2000, entendiendo por recaudación líquida la recaudación tanto del ejercicio corriente como de ejercicios cerrados, con los ajustes establecidos normativamente.

6º) El nuevo municipio queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 que le corresponda por razón de su aumento poblacional. Esta cláusula, que busca fomentar la fusión, eximiendo al nuevo municipio de prestar los servicios obligatorios previstos en el nuevo artículo 26, en función de sus habitantes, nos parece excesiva, considerando la necesidad de que la Ley imponga un límite temporal a la citada exención. Es evidente que cuando dos municipios se fusionan deben ser conscientes de que van a tener que prestar más servicios y parece lógico que durante un plazo prudencial desde la fusión (5 años por ejemplo) se les exima de ello, con el fin de evitar obstáculos económicos iniciales que dificulten el funcionamiento del nuevo ente. Ahora bien, como parece interpretarse de la Ley, de ahí a eximir de forma permanente⁵ la prestación de servicios que en otros municipios similares van a ser obligatorios hay un gran trecho, sin perjuicio además de la consideración de ciudadanos “de segunda” de sus habitantes, que pueden llegar a soportar efectos económicos adversos si deben sufragar de su patrimonio esos mismos servicios prestados por el sector privado.

7º) Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, el nuevo municipio 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.

1.2 Fusión de municipios: efectos presupuestarios

Los efectos presupuestarios de la fusión son tres:

1º) El nuevo municipio se subrogará en todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios, sin perjuicio de lo que se indique en el párrafo siguiente. La subrogación, asunción de los derechos y obligaciones por parte del nuevo ente, es la consecuencia típica de los procesos de fusión y trata de otorgar seguridad jurídica y garantía de cumplimiento de los derechos propios y ajenos, básicamente acreedores. En este ámbito se aplicarán de forma especial las normas de sucesión previstas en las distintas esferas del ordenamiento jurídico (obligaciones tributarias, con la Seguridad Social, derivadas de la deuda pública o comercial, etc.).

2º) 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

⁵ Al respecto, ROMERA JIMÉNEZ y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ (2014): 205, indican que: “La previsión tiene toda su lógica, ya que toma, como punto de partida, que los municipios fusionados no eran eficientes para prestar los servicios previstos para los municipios de su tramo, en el ejemplo, de hasta 5.000 habitantes. Y lo que se persigue es que, como consecuencia de la fusión y las economías de escala que ello genera, logren dicha eficiencia, que puede verse frustrada si se le añaden nuevos servicios obligatorios... Debe aclararse que, a nuestro juicio, la exención de la prestación de nuevos servicios sólo opera en el momento de la fusión y tomando en cuenta, exclusivamente, el aumento poblacional que supone dicho proceso. De donde se deduce que si, con posterioridad a la fusión, sigue aumentando la población del municipio como consecuencia de otros factores, sí se verá obligado a prestar los nuevos servicios mínimos que le correspondan”.

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.

Esta medida, que viene a exceptuar la declaración general de subrogación en todos los derechos y obligaciones del nuevo ente fusionado, tiene como finalidad paliar, desde el punto de vista económico, aquellas situaciones deficitarias generadas con carácter previo por alguno de los municipios preexistentes, de manera que el funcionamiento del nuevo ente local no se vea lastrado financieramente hablando desde su comienzo. Nos encontramos de nuevo ante un “cortafuegos jurídico”, similar a los ideados en otros casos, como por ejemplo el conocido popularmente como “banco malo”, que recogió los activos tóxicos de las entidades bancarias tras la crisis. La solución técnica utilizada es la posibilidad de constituir un fondo sin personalidad y con contabilidad separada, que acoja las obligaciones, bienes y derechos implicados en la producción del déficit, para liquidarlos en un plazo de cinco años, respetándose en todo caso los derechos de los acreedores. En la teoría puede parecer una buena solución, aunque encontramos dificultades de cara a su utilización práctica:

- Problemas de interpretación de la norma para calcular la situación de déficit. Se plantea la duda de si el cálculo de este término, ajeno a la normativa presupuestaria general, ha de efectuarse en términos de contabilidad nacional, esto es, según el Sistema Europeo de Cuentas o ateniéndose a las normas de contabilidad presupuestaria.
- Problemas de integración de este tipo de fondos en el presupuesto general del municipio, pues la regulación subjetiva del mismo (artículo 164.1 del TRLRHL) no lo contempla, estando regulados únicamente a nivel estatal (artículo 2.2 de la Ley General Presupuestaria). De hecho, su aprobación al margen del presupuesto general podría ser contrario a los principios de unidad y universalidad presupuestaria.
- Problemas a la hora de identificar las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que tienen que separarse por ser los causantes del déficit. En este sentido, sólo una adecuada contabilidad de costes, de la que hoy día carecen los municipios, permitiría conocer fielmente tal parte del patrimonio a segregar.
- La propia figura del liquidador que recuerda al administrador de los procesos concursales, de los que son ajenos los entes públicos.
- Y por último, la necesidad de financiar el fondo para su liquidación, en especial para atender las deudas pendientes con acreedores que, lógicamente, recaerá en el nuevo municipio fusionado

3º) Finalmente, como tercer efecto de la fusión, el municipio incipiente debe aprobar un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente a la adopción del convenio de fusión⁶.

2. Nuevo art. 84.bis LBRL: Efectos en la financiación de las entidades locales de la supresión general de la obtención de licencias al desaparecer la tasa correspondiente.

Con carácter general, la LRSAL, mantiene la redacción del artículo 84.bis) de la LBRL, relativo a que el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo, disposición introducida por la Ley de Economía Sostenible, y recurrida ante el tribunal Constitucional por el Gobierno de Canarias. En la misma línea, la reciente Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, contiene una serie de medidas de impulso al comercio interior, entre las que destaca la sustitución del procedimiento de solicitud de licencias municipales a priori por un régimen de presentación de declaraciones responsables o comunicaciones previas a la actividad. Estas medidas son aplicables a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios enumerados en el anexo de la norma y realizados a través de establecimientos permanentes situados en territorio español con una superficie útil de exposición y venta al público que no puede sobrepasar una determinada cantidad. Pues bien, la modificación introducida por esta norma consiste en que se amplían las actividades enumeradas en el anexo y la superficie máxima de los establecimientos, que pasa de 300 a 500 metros cuadrados.

En este sentido, cabe apuntar únicamente que la supresión general de licencias supondría paralelamente la derogación de las tasas que se generan con ocasión de las mismas, con la merma correspondiente de recaudación

⁶ GRACIA HERRERO (2014): 538, mantiene una opinión negativa sobre la fusión, al afirmar que: “La ley ha intentado buscar, sin éxito, la fórmula mágica para conseguir reducir drásticamente el gasto local con el mínimo descontento posible en las corporaciones, aunque sin éxito alguno. Fomentar las fusiones cuando de antemano se sabe que no se van a realizar, no es buena manera de intentar conseguir esa ansiada fórmula. La ley se esfuerza en introducir elementos novedosos que nada tienen de novedad, sino que se limita a rellenar papel con buenas intenciones y de difícil cumplimiento”.

y su efecto negativo en la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que la Ley consagra como eje vertebrador de la reforma. Ello tampoco supondría un ahorro vía gasto público pues los medios personales y materiales puestos a disposición del servicio que genera la licencia y financia la tasa seguirán existiendo con bastante probabilidad aunque desaparezca la licencia, al tratarse de personal funcionario o laboral, fijo o indefinido, y bienes, muebles o inmuebles, del que la entidad local no puede desprenderse ni reubicar en otros servicios donde pudieran ser requeridos.

3. Nuevo art. 116 bis LBRL: Contenido y seguimiento por las Diputaciones Provinciales del plan económico-financiero

El artículo 116.bis de la LRSAL establece una serie de medidas que, como mínimo, deberá incluir el plan económico-financiero que, a tenor del artículo 21 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, deben aprobar las entidades locales que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el de deuda pública o la regla de gasto. Tales medidas tienen un carácter adicional a las que incluye el citado artículo 21 y deben consistir en:

- Supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes.
- Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la entidad local.
- Racionalización organizativa.
- 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 período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad..
- Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia⁷.

A este respecto, cabe afirmar que algunas de las medidas propuestas se consideran excesivas por su incidencia negativa en el ámbito de la autonomía local. En efecto, si bien parece razonable que, en caso de incumplimiento de la LOEPSF, haya que adoptar remedios típicamente financieros, con efectos de ahorro en el gasto, como la supresión de competencias impropias, el incremento de ingresos o cambios organizativos, no lo es tanto que se obligue a adoptar otros que afectan a la potestad de autoorganización que se corresponde íntimamente con el concepto de autonomía, a saber, gestión integrada de servicios obligatorios, supresión de entidades locales menores que no cumplan con la LOEPSF o fusión obligada con municipios colindantes⁸. En este sentido, debe recordarse que el artículo 137 de la Constitución reconoce autonomía a los Municipios, a las Provincias y a las Comunidades Autónomas, para la gestión de sus respectivos intereses. En la esfera local, España ha ratificado la Carta Europea de Autonomía local, cuyo artículo 3 expresa que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”, convirtiéndose este mandato, no sólo derecho interno sino auténtico parámetro interpretativo del reconocimiento constitucional del derecho de las Entidades Locales a la autonomía. Si bien es cierto que el grado de autonomía reconocido en sus inicios por el Tribunal Constitucional a las entidades locales no es el mismo que para otros entes territoriales, al circunscribirlo a la llamada autonomía institucional, también lo es que pasado el tiempo se ha ido concretando, y ampliando, lo que obliga al Estado a no extralimitarse en la propuesta de medidas a adoptar necesariamente por las entidades locales⁹.

Por otro lado, el apartado 2 del artículo 116.bis erige a las Diputaciones Provinciales en garantes del cumplimiento de esta obligación, pues debe asistir al resto de corporaciones locales y colaborar con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes

⁷ Aunque pueda parecer contradictorio con la literalidad de la norma, debe compartirse la interpretación de ROMERA JIMÉNEZ y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ (2014): 207-208, en el sentido de que este tipo de fusiones no son obligatorias, pues requieren el concurso de otro u otros municipios, con lo cual se trataría “de una medida posible, pero el municipio siempre tiene el resto de opciones reguladas en el art. 116. bis.2, con el único requisito de que sean aptas para revertir el déficit o endeudamiento excesivo o el incumplimiento de la regla de gasto”.

⁸ En este sentido, DE DIEGO GÓMEZ (2014): 556-557, critica duramente esta disposición legal, manteniendo que “es evidente que esta vuelve a ser una muestra más del desconocimiento de la Administración Local por parte de los redactores de esta nueva Ley, porque algo tan importante y trascendente como es una fusión de Ayuntamientos no puede incluirse como una medida de cumplimiento de un plan de ajuste y además de una forma tan inconexa y sin sentido”.

⁹ Sobre esta cuestión puede verse el aclaratorio trabajo de SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2013): 1.529-1.545.

económico-financiero. Igualmente, la Diputación 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. Se trata, en nuestra opinión de un nuevo supuesto de extralimitación de la Ley, cuando pretende ampliar la labor de asesoramiento y colaboración de las Diputaciones en materia de planes económico-financieros, que invade competencias propias, básicamente de los municipios, sobre todo al asimilar en este artículo las funciones de supervisión de una entidad local (Diputaciones) sobre otras (Municipios), con las del ente público que las tiene atribuidas (Estado o Comunidad Autónoma, que ejerce la tutela financiera). No debe olvidarse que no existe un criterio de jerarquía entre las distintas modalidades de entidades locales existentes, estando por ello situadas en un mismo plano desde ese punto de vista y gozando todas ellas de autonomía de forma individual, por lo que no parece admisible que una de ellas pueda ser responsable de la elaboración y seguimiento de medidas en lugar de otra.

A este respecto, debe traerse a colación la opinión del Consejo de Estado, en su Dictamen 567/2013, de 26 de julio de 2013, sobre el Anteproyecto de Ley, cuando al abordar el traslado de competencias de los municipios a las Diputaciones, en caso de incumplimiento del coste estándar que se preveía, advertía que “ese debilitamiento de la autonomía municipal que puede suponer la aplicación del sistema de traslación competencial que diseña el anteproyecto implica un correlativo fortalecimiento de otras entidades locales y, muy singularmente, de las Diputaciones Provinciales. En relación con ello, y sin que quepa desconocer el arraigo de la Provincia como expresión de una identidad local distinta de la municipal, ha de recordarse que las Diputaciones Provinciales son entidades locales de representación indirecta que ostentan, entre otras, las competencias de coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar su prestación integral y adecuada en todo el territorio provincial; asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; y prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal (artículo 36.1 de la LBRL, en la redacción actual, que se mantiene en el anteproyecto). Así pues, a diferencia de las competencias municipales, que son fundamentalmente competencias “materiales”, de gestión de los intereses y asuntos que afectan al conjunto de la población, las de las Diputaciones son más bien “funcionales”, en cuanto que se encaminan a asistir a los Municipios y a coordinar su actuación”. Por ello, concluye el Consejo de Estado “la garantía institucional de la autonomía local consagrada en el artículo 140 de la Constitución puede verse cuestionada como consecuencia del eventual vaciamiento competencial de los Municipios y por el hecho de que sus competencias pasen a una entidad de representación indirecta como es la Diputación Provincial”, efecto que de forma análoga puede producirse en relación a las medidas obligatorias a adoptar en caso de tener que aprobar un plan económico-financiero.

4. Nuevo artículo 116 ter LBRL: Coste efectivo de los servicios

El nuevo artículo 116.ter de la LBRL, bajo el título, coste efectivo de los servicios, obliga a calcular a todas las entidades locales este concepto antes del 1 de noviembre de cada año, 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 anterior¹⁰. Analicemos por separado las cuestiones relativas a la cuantificación y a los efectos de esta obligación.

4.1. Cuantificación del coste efectivo de los servicios

La LRSAL es muy parca a la hora de regular los criterios para calcular el concepto de coste efectivo de los servicios, estableciendo únicamente tres previsiones al respecto:

- 1ª) El cálculo tendrá en cuenta los costes reales, directos e indirectos.
- 2ª) Debe partirse de los datos económicos del ejercicio anterior.

3ª) Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo. Al respecto, se ha publicado la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

La regulación general contenida en la Ley se nos antoja de todo punto insuficiente, originando los mismos problemas jurídicos que el anterior concepto de “coste estándar” existente en su anteproyecto. Sin perjuicio de que con la Ley, finalmente, los efectos jurídicos del coste efectivo no son tan relevantes, como se verá en el apartado siguiente, sin embargo la deficiente técnica normativa utilizada obliga a manifestar una opinión negativa sobre la redacción del nuevo artículo 116.ter de la LBRL. Al respecto, ya en el momento de valorar el Anteproyecto,

¹⁰ Este aspecto de la LRSAL es uno de los que más interés y literatura ha suscitado, pudiéndose destacar por orden cronológico los trabajos de PONS REBOLLO (2013): 32-60, SIMÓN YARZA (2013): 56-65, ORTEGA OLIVENCIA (2014): 575-584 y HURTADO LÓPEZ (2014): 366-390.

el Consejo de Estado mostraba sus dudas sobre el acierto de la regulación sometida a su opinión, de manera que esa doctrina puede seguir manteniéndose hoy mismo en relación al concepto de coste efectivo. En efecto, en su dictamen, el alto órgano de asesoramiento del Estado indicaba lo siguiente acerca del coste estándar: “lo único que el anteproyecto establece en relación con su determinación es que corresponde al Gobierno fijarlo mediante real decreto en el que se establecerán también la periodicidad y procedimiento para la evaluación de los servicios mínimos. La remisión que en este punto realiza la norma legal a la norma reglamentaria es tan amplia y carente de parámetros legales que prácticamente puede considerarse como una habilitación en blanco al Gobierno. A juicio del Consejo de Estado, el anteproyecto debería orientar debidamente el ejercicio de la potestad reglamentaria mediante una regulación suficiente del coste estándar, precisando algunos extremos relevantes para su determinación y la del modo en que ha de operar en la práctica”. El problema jurídico es más grave en la Ley aprobada pues la remisión reglamentaria es todavía más lejana al recaer en un órgano inferior al Gobierno, como es el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por arrojar un poco de luz a estas tinieblas jurídicas, debe recordarse que el único criterio de fondo utilizado en la Ley para delimitar y cuantificar el coste efectivo, esto es, el coste real, directo e indirecto, no es desconocido en el ámbito de la Hacienda Local, pues es requisito coincidente con el que el artículo 24.2 del TRLRHL exige para el establecimiento de tasas a través del informe técnico-económico correspondiente. En particular, el precepto mencionado exige que “el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente”.

El problema se complica en la práctica, porque para poder cumplir con la norma y hallar correctamente el coste efectivo, o real que es lo mismo, de un servicio, sería necesario que las entidades locales obligadas tuvieran implantado un sistema de contabilidad de costes, que a fecha de hoy no resulta obligatorio en la normativa contable local.

En todo caso, y con una finalidad meramente descriptiva, se pasa a hacer referencia a los distintos criterios que habrán de ser tenidos en cuenta para la determinación del coste efectivo, incluyendo brevemente los conceptos incluidos en la Orden Ministerial que desarrolla la LRSAL:

- Dada la redacción del artículo 116.ter.1, en el caso de servicios correspondientes a entidades locales administrativas, sólo deben tenerse en cuenta los costes reales directos e indirectos obtenidos de la liquidación del presupuesto, lo cual obligaría a excluir los costes extrapresupuestarios, como por ejemplo las amortizaciones, lo cual no parece lógico y de hecho veremos que en la Orden Ministerial se incluyen como un gasto más a tener en cuenta. En desarrollo de esta disposición, el artículo 3 de la orden indica que el coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales es el resultado, para cada uno de ellos, de la aplicación de los criterios contenidos en la misma, y vendrá determinado por la agregación de dos componentes: costes directos, exclusivamente asociados a cada servicio, y costes indirectos determinados con arreglo a los criterios de imputación establecidos en la presente norma.

Los costes directos e indirectos se identificarán con las obligaciones reconocidas, incluyendo también las obligaciones pendientes de aplicación a presupuestos, conforme a los datos de ejecución de gasto de los presupuestos generales de las entidades locales, y, en su caso, con las cuentas anuales aprobadas de las entidades y organismos vinculados o dependientes, correspondientes al ejercicio inmediato anterior a aquel en el que el coste efectivo se vaya a calcular, comunicar y publicar. A estos efectos se aplicará el nivel de desagregación de la clasificación por programas contenido en la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

- Son costes reales directos lo que se generan de forma exclusiva, total o parcialmente, en la prestación del servicio correspondiente, distinguiendo entre ellos la Orden Ministerial:

- Gastos de personal: artículos 10, en lo que se refiera a personal directivo, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 de la clasificación económica del gasto, aprobada por la Orden EHA/3565/2008.
- Gastos corrientes en bienes y servicios: artículos 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la clasificación económica del

gasto, aprobada por la Orden EHA/3565/2008.

- Gastos derivados de la amortización de la inversión realizada en el ejercicio y en los anteriores: los gastos incluidos en los artículos 60 y 62 de la clasificación económica, aprobada por la Orden EHA/3565/2008, por lo que se refiere a las inversiones nuevas, y los incluidos en los artículos 61 y 63 de la misma clasificación por lo que se refiere a la inversión de reposición, se periodificarán por el número de anualidades al que se extienda la vida útil de los inmovilizados correspondientes, y, en su caso, se tendrán en cuenta los criterios que se apliquen por la entidad local de acuerdo con la normativa contable que resulte de aplicación.

A las infraestructuras y los bienes del patrimonio de la entidad local que tengan una vida útil ilimitada, no se les aplicará el criterio de periodificación antes citado.

Asimismo, se incluirán los gastos derivados de la amortización de inmovilizado inmaterial o intangible directamente relacionados con la prestación del servicio, a los que se refiere el artículo 64 de la clasificación económica citada, excepto el concepto 648 de la misma.

- En los casos de existencia de operaciones de arrendamiento financiero, se considerará el gasto reflejado en el concepto 648, en cuanto a las cuotas netas de intereses, de la clasificación económica del gasto, aprobada por la Orden EHA/3565/2008.
- Gastos en transferencias corrientes y de capital contenidos en los artículos 48 y 78 de la clasificación económica de los presupuestos de las entidades locales, siempre que estén directamente relacionados con la prestación de los servicios cuyo coste es objeto de cálculo, y no estén recogidos en otros conceptos de gasto de los considerados para dicho cálculo.
- Cualquier otro gasto no financiero no señalado anteriormente que tenga relación con la prestación del servicio.
- En los casos de las entidades dependientes o vinculadas a las entidades locales que apliquen el plan general de contabilidad de la empresa tendrán en cuenta los gastos de explotación incluidos en la cuenta de pérdidas y ganancias recogidos en las partidas 4, «Aprovisionamientos»; 6, «Gastos de personal»; 7, «Otros gastos de explotación», y 8, «Amortización del inmovilizado», así como cualquier otro gasto no financiero no señalado anteriormente que tenga relación con la prestación del servicio.

- Son costes reales indirectos los que por afectar a más de un servicio o corresponderse con la administración general de la entidad local no pueden atribuirse en particular a ningún servicio, por lo que deberán distribuirse entre ellos según uno o varios criterios de reparto (relación con el servicio, porcentaje que representa en el presupuesto general el coste del servicio común respecto al resto, etc.). En este sentido, la Orden establece que los gastos recogidos en los grupos de programas relativos a la Administración General de las políticas de gasto se imputarán proporcionalmente a cada grupo de programas o programa atendiendo a su volumen de gasto. Si en la liquidación del presupuesto se recoge información agregada correspondiente a varios servicios, el gasto total se imputará a cada uno de ellos proporcionalmente de conformidad con lo recogido en el párrafo anterior.

- Por último, la suma de los costes directos e indirectos constituirá el coste efectivo del servicio.

4.2. Consecuencias del coste efectivo de los servicios

De lo que dispone el artículo 116.ter.3 de la LRSAL parece concluirse que la única consecuencia de la obligación de calcular el coste efectivo de los servicios es su comunicación antes del 1 de noviembre de cada año al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. Así parece confirmarlo la propia Exposición de Motivos de la Ley cuando indica que: “Asimismo, como medida de transparencia, se establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales, de acuerdo con criterios comunes, y se dispone su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. Esta medida se considera un paso fundamental en la mejora de la información disponible, eliminando asimetrías, para la toma de decisiones de los ciudadanos y de la Administración, y contribuirá de forma permanente al aumento de la eficiencia. En este sentido, con la publicación agregada de la información de todos los costes efectivos de los servicios prestados por todas las Entidades Locales el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas contribuye a garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

Sin embargo, y sin perjuicio de que en el futuro la determinación del coste efectivo pueda tener otras consecuencias positivas o negativas, la Ley se refiere también a este concepto al hilo de regular otras cuestiones que tienen que ver son la forma de prestar servicios públicos y su relación con los citados costes, a saber: la prestación de servicios obligatorios por los municipios (nuevo artículo 26 de la LBRL), las competencias propias

de las Diputaciones (nuevo artículo 36 de la LBRL), las formas de gestión de los servicios públicos (nuevo artículo 85.2), el incremento de financiación en planes provinciales y subvenciones (artículo 36.2.a) y la posibilidad prevista en la nueva Disposición Adicional Decimoquinta del TRLRHL en aras a la gestión integrada de servicios.

En el primer caso se prevé que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes (la práctica mayoría de los existentes), sean las Diputaciones las que coordinen la prestación de los servicios más relevantes y costosos (recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento de agua, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías y tratamiento de residuos). A tal efecto, la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación (directa o compartida), quien decidirá sobre la propuesta que reduzca el coste efectivo de los servicios. Si, por el contrario, la Diputación acredita en un informe, a petición del municipio, que éste puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión decidida por ella, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios¹¹.

En segundo lugar, por un lado, se atribuye como competencia propia de las Diputaciones, realizar el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia, de manera que cuando se detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, se ofrezca su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios, que permita su reducción; y por otro lado, en materia de planes provinciales de cooperación con las obras y servicios de competencia municipal, se incluye expresamente el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios, como uno de los criterios de distribución de los fondos, reiterándose, al igual que acaba de verse, que si la Diputación detecta 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 esos costes efectivos.

En tercer lugar, el nuevo artículo 85.2 de la LBRL sólo permite acudir a la Entidad pública empresarial local o a la Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública, como forma directa de gestión de los servicios públicos, 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) del mismo precepto (gestión por la propia entidad local o por organismo autónomo), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión, debiendo 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, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados.

En cuarto lugar, entre los criterios de distribución de los planes provinciales de cooperación debe estar, necesariamente, el análisis de los costes efectivos de los servicios municipales, debiéndose tener en cuenta para las subvenciones estatales y autonómicas (art. 36.2.a) de la LBRL).

Por último, y relacionado con todo lo anterior, y con la finalidad de incentivar la gestión integrada de servicios, si la Diputación o entidad equivalente acredita en un informe que el acuerdo de dos o más municipios para la gestión integrada de todos los servicios municipales que sean coincidentes conlleva un ahorro de al menos el 10% respecto el coste efectivo total en el que incurría cada municipio por separado, el coeficiente de ponderación que resulte de aplicación a cada municipio de acuerdo con el artículo 124.1 del TRLRHL, se incrementará en 0,04. Se trata de una medida similar a la analizada en el caso de fusión de municipios, que busca incrementar la participación en los tributos del Estado en el caso de que uno o varios municipios opten por la prestación integrada o coordinada de servicios.

5. Nueva Disposición Adicional Novena LBRL: Redimensionamiento del sector público local

La LRSAL da nueva redacción a la Disposición Adicional Novena de la LBRL, dedicada anteriormente a la creación del Observatorio Urbano, y bajo el título de redimensionamiento del sector público local, establece una serie de medidas¹² limitativas o extintivas que pretenden, tal y como se indica en su Exposición de Motivos, “impedir la participación o constitución de entidades instrumentales por las entidades locales cuando estén sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste. En cuanto a las existentes que se encuentren en situación deficitaria se les exige su saneamiento, y, si éste no se produce, se deberá proceder a su disolución. Por último, se prohíbe, en todo caso, la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, es decir unidades controladas

¹¹ En este sentido, debe indicarse que se ha presentado conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL, considerando los municipios promotores del mismo que esta disposición vulnera la citada autonomía. Por su parte, el Consejo de Estado, en el dictamen emitido al respecto, llega a la conclusión de que existen fundamentos jurídicos suficientes para que se plantee un conflicto en defensa de la autonomía local en relación con este precepto. Véase las páginas 59 a 61 del Dictamen 338/2014, de 26 de mayo de 2014.

¹² Para un mayor detalle sobre estas medidas consúltese HURTADO LÓPEZ (2013), págs. 307-337 y CARPIO CARRO (2014): 560-569.

por otras, que, a su vez, lo estén por las entidades locales. Esta prohibición, motivada por razones de eficiencia y de racionalidad económica¹³, obliga a la disolución de aquellas que ya existan a la entrada en vigor de la presente norma en el plazo previsto”. Veamos estas tres exigencias por separado.

5.1. Imposibilidad de participar o constituir entidades instrumentales por las entidades locales

Durante el tiempo de vigencia del plan económico-financiero o del plan de ajuste se establecen las siguientes limitaciones para los municipios, provincias e islas y los organismos autónomos que de ellas dependan:

- No podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes.

- 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 período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

Por aportaciones patrimoniales deben entenderse las previstas en el artículo 87 de la clasificación económica de los gastos de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, que las define como las realizadas por las entidades locales o sus organismos autónomos siempre que reciban, por igual valor, activos financieros o un aumento en la participación del ente y existan expectativas de recuperación de las aportaciones, distinguiéndose los siguientes conceptos:

- Concepto 870. Aportaciones a fundaciones.

- Concepto 871. Aportaciones a consorcios.

- Concepto 872. Aportaciones a otros entes, con tres subconceptos: el 872.10, aportaciones para compensar pérdidas; el 872.20, aportaciones para financiar inversiones no rentables y el 872.90, resto de aportaciones.

Debe recordarse que la obligación de elaborar y aprobar planes económico-financieros o planes de ajuste se enmarca en el elenco de consecuencias del incumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria y/o sostenibilidad financiera y, en concreto, en las denominadas medidas automáticas de corrección, de manera que, por un lado, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en un año el cumplimiento de los aspectos anteriores, y por otro, en caso de superar los límites de déficit estructural o de deuda pública, la Administración correspondiente presentará un plan de reequilibrio que recogerá, respectivamente, la senda prevista para alcanzar la estabilidad presupuestaria y el objetivo de deuda pública. Además, es posible tener vigentes planes de ajuste por aplicación de otras normas, lo que origina que de acuerdo con la normativa en vigor, una entidad local pueda llegar a tener vigentes, al mismo tiempo, entre otros:

- Un Plan de Saneamiento Financiero a 6 años (2009-2015), por haberse acogido al Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos.

- Un Plan de Saneamiento Financiero a 3 años, de acuerdo con lo establecido en el art. 53 del TRLRHL, al haber liquidado el presupuesto con ahorro neto negativo.

- Un Plan de ajuste a 10 años (2012-2022), al haberse acogido a lo dispuesto en el Real Decreto Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

- Un Plan económico-financiero a 3 años, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 del antiguo TRLGEP

- Un Plan económico-financiero a 1 año, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la LOEPSF.

- Un Plan de reequilibrio, por aplicación del artículo 22 de la LOEPSF.

¹³ También existen razones jurídicas que fundamentan esta reorganización, que pueden resumirse en el conocido fenómeno de la “huida del Derecho Administrativo”. Sobre el particular, véase RÍOS MARÍN y LICO (2014): 68-85.

- Un Plan de ajuste según el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

- Un plan de ajuste, consecuencia del 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.

En definitiva, cuando una entidad local del artículo 3.1 de la LBRL tenga vigente algún plan no podrá participar ni constituir entidades instrumentales y sobre todo no podrá realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital a otros entes que tengan necesidad de financiación, salvo, en este último caso, que en el ejercicio presupuestario anterior cumplan con los mandatos de la LOEPSF. La imposibilidad de aportar o ampliar capital social puede suponer, de facto, la disolución de estas entidades, tal y como se va analizar en el apartado siguiente.

5.2. Entidades instrumentales y desequilibrio financiero

Según el apartado 2 de la Disposición Adicional Novena, las entidades que, a la entrada en vigor de la Ley, desarrollen actividades económicas y dependan, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, de cualesquiera de las entidades locales del artículo 3.1 de la Ley o de sus organismos autónomos, si se encuentran en desequilibrio financiero:

- Tienen un plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley (28 de febrero de 2014) para aprobar, previo informe del órgano interventor de la entidad local, un plan de corrección de dicho desequilibrio. 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 solo si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, esa Entidad Local hubiere cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período 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 quedarán automáticamente disueltas el 1 de diciembre de 2015 por mandato directo de la Ley. Estos plazos se ampliarán hasta el 31 de diciembre de 2015 y el 1 de 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.

La Ley describe que se entiende por desequilibrio financiero al indicar que se referirá para los entes que tengan la consideración de Administración pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas (artículo 2.1 de la LOEPSF), a su necesidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas, según se describe en la guía para el “Cálculo del déficit en contabilidad nacional de las unidades empresariales que aplican el plan general de contabilidad privada o alguna de sus adaptaciones sectoriales”. Para los demás entes (artículo 2.2 LOEPSF) se entenderá como la situación de desequilibrio financiero manifestada en la existencia de pérdidas en dos ejercicios contables consecutivos. Esta situación se producirá fácilmente si, con anterioridad, se aplica el apartado 1 comentado, esto es, si bajo la vigencia de un plan económico financiero o plan de ajuste, un entidad local no puede llevar a cabo aportaciones patrimoniales a una entidad dependiente de ella, lo lógico es que ésta entre en situación de desequilibrio financiero y acabe por disolverse. En estos casos, sólo si esa entidad es viable por sí misma podrá seguir funcionando, con lo cual a las entidades meramente instrumentales les espera un futuro nada halagüeño. Por el contrario, si la entidad matriz no tiene limitada su capacidad de aportación y la situación económica es de equilibrio financiero, se podrá continuar con la actividad sin mayores problemas.

5.3. Imposibilidad de crear entes instrumentales de segundo nivel y adscripción al ente matriz o disolución de los existentes

A tenor del apartado 3 de la Disposición Adicional que se está analizando 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 la Ley o de sus organismos autónomos (entes instrumentales de segundo nivel), no podrán constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional.

Además, el apartado 4, establece que las entidades instrumentales de segundo nivel existentes a la entrada en vigor de la norma (28 de diciembre de 2013) que no estén en situación de superávit, equilibrio o resultados

positivos de explotación deberán estar adscritos, vinculados o dependientes directamente a las Entidades Locales del artículo 3.1 de la Ley, o bien ser disueltos, en ambos casos, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley (28 de marzo de 2014) 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 la Ley (28 de junio de 2014). Estos plazos 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.

6. Nueva Disposición Adicional Decimosexta de la LBRL: Competencia excepcional de la Junta de Gobierno Local para aprobar actos financieros (presupuesto; planes económicos, de reequilibrio o de ajuste; planes de saneamiento o de reducción de deudas; y mecanismos extraordinarios de financiación)

6.1. Aspectos generales

La tramitación parlamentaria de la LRSAL se aprovechó para incorporar una nueva disposición adicional decimosexta en la LBRL, de gran trascendencia para uno de los principios fundamentales del presupuesto local, cual es el de competencia, al establecerse, de forma excepcional, una singularidad respecto al tradicional reparto de funciones en la materia. En efecto, si el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en la LBRL, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar:

- El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado.
- 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.
- Los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas.
- 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.

El único requisito que se exige en estos casos, en el apartado 2 de la citada Disposición Adicional, es que la Junta de Gobierno Local dé cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados, que serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación.

La nueva medida, adoptada en aras a dar salida a situaciones de bloqueo a la hora de adoptar acuerdos en las entidades locales, y que puede estar justificada en criterios de eficiencia, sin embargo se compadece mal con el principio democrático que desde siempre ha regido la aprobación de los actos fundamentales del presupuesto por parte del Pleno de la Corporación. Su sustitución por la Junta de Gobierno no se considera acertada, pues no debe olvidarse que sus miembros, según los artículos 23 (Municipios) y 35 (Provincias) del LBRL son nombrados y separados libremente por el Presidente, dando cuenta al Pleno, por lo cual en este órgano no se reflejan los resultados electorales y con ello la voluntad de los ciudadanos queda preterida¹⁴.

De los supuestos en los que se permite la aprobación de actos presupuestarios por la Junta de Gobierno el más relevante, sin duda, es el relativo al presupuesto local, por lo que nos centraremos en él. El resto de situaciones están vinculadas a exigencias derivadas de la LOEPSF y son, prácticamente, de obligatorio cumplimiento por la entidad local, so pena de tener que soportar las medidas coercitivas o de cumplimiento forzoso previstas en sus artículos 25 y 26, que pueden llegar incluso a la disolución de los órganos de la corporación. Es por ello que en estos casos la aprobación por la Junta de Gobierno se puede considerar un mal menor respecto a la falta de cumplimiento por el órgano inicialmente designado, esto es, el Pleno.

¹⁴ En este sentido, los municipios promotores del conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL consideran que esta disposición adicional vulnera el principio democrático y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. Por su parte, el Consejo de Estado, en el dictamen emitido al respecto, indica lo siguiente: “El voto contrario a la adopción de tales decisiones de la mayoría de los miembros del pleno no es —como dice el preámbulo del Real Decreto-ley 14/2013— “una situación de interferencia de las situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados”, sino una cabal manifestación de la voluntad de los vecinos del Municipio expresada a través de sus representantes libremente elegidos”, tras lo cual el Consejo de Estado llega a la conclusión de que existen fundamentos jurídicos suficientes para que se plantee un conflicto en defensa de la autonomía local en relación con esta disposición adicional. Véase las páginas 81 a 86 del Dictamen 338/2014, de 26 de mayo de 2014.

6.2. La aprobación del presupuesto local por la Junta de Gobierno

Según la nueva Disposición Adicional de la LBRL, la Junta de Gobierno Local será competente para aprobar el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado y el Pleno de la Corporación no hubiera alcanzado la mayoría necesaria en una primera votación. Por tanto, el supuesto de hecho generador de la aplicación de la norma es doble: que exista presupuesto prorrogado y que el nuevo presupuesto no haya sido aprobado por el Pleno en primera votación.

Para explicar la figura de la prórroga debe partirse del principio de anualidad presupuestaria, según el cual el Pleno debe aprobar cada año el presupuesto general para el ejercicio presupuestario siguiente. No obstante, la aplicación estricta de la anualidad en la aprobación del presupuesto impediría la realización de gastos públicos en el siguiente ejercicio si el 1 de enero no se hubieran aprobado los nuevos presupuestos. Con objeto de solventar este problema está prevista la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior, como excepción a la anualidad en la aprobación del presupuesto. En tal sentido, el artículo 169.6 del TRLHL establece que si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior. La prórroga de los presupuestos se dirige, por tanto, a cubrir el vacío normativo que puede producir la acotación anual de los presupuestos, evitando que se paralice la actividad económica del ente público y se produce en cuanto se alcanza el día 1 de enero del año correspondiente sin que se hayan aprobado los presupuestos; y sin que sea necesario acto alguno del Pleno o del Presidente que la declare.

Vigente la prórroga, la entidad local debe proceder a aprobar el presupuesto del ejercicio prorrogado o, en su caso el del ejercicio siguiente, porque aunque la prórroga es indefinida, sin embargo, no resulta conveniente que los presupuestos se prorroguen continuamente, en lo que se conoce como la “prórroga de la prórroga”, pues ello supone un déficit democrático importante y debería obligar al Gobierno de turno o a presentar su dimisión y convocar nuevas elecciones ante la evidente falta de apoyo o a recurrir a la moción de confianza a la que se vincula la aprobación del presupuesto, opción exclusiva del ámbito local.

Sea como fuere, la primera actuación del procedimiento de aprobación del presupuesto consiste, una vez reunida toda la documentación necesaria, en que el Presidente de la entidad forme el presupuesto general y lo remita al Pleno de la corporación antes del día 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución. De no alcanzarse la mayoría simple requerida, las consecuencias podrían ser las opciones con que cuenta la entidad local serían las siguientes:

- Una nueva y previsible prórroga automática del presupuesto, sin perjuicio de que puedan continuar las negociaciones de los grupos políticos para alcanzar un acuerdo sobre las cuentas públicas antes de fin de año.

- La posibilidad de que el Alcalde puedan plantear al Pleno la “cuestión de confianza”¹⁵ regulada en el artículo 197 bis) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio. Sin embargo, es importante precisar que el mecanismo de la cuestión de confianza tiene un funcionamiento diferente cuando se vincula a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales que cuando se refiere a otras cuestiones. En efecto, cuando la cuestión de confianza se vincula a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo al Alcalde, o si ésta no prospera, lo que se configura como una aprobación inicial tácita del presupuesto.

- La asunción, a partir de ese momento y de forma excepcional, de las competencias para la aprobación del presupuesto por parte de la Junta de Gobierno, que sustituirá al Pleno en todos los actos que el TRLHL le atribuye en el marco del procedimiento ordinario de aprobación de las cuentas públicas (aprobación inicial, exposición pública, resolución de reclamaciones y aprobación definitiva).

Desde esta perspectiva se ha planteado la duda de si las facultades de aprobación de la Junta de Gobierno se extienden también a otros actos que se aprueban a través del presupuesto, como pueden ser las plantillas de las entidades locales, ante lo cual caben dos interpretaciones¹⁶: o bien entender que si la plantilla se aprueba a través del presupuesto, también podrá serlo por la Junta de Gobierno; o por el contrario, considerar que lo establecido en la disposición adicional decimosexta de la LBRL es una excepción a la regla general y como tal excepción no cabe hacer una interpretación extensiva de sus términos. Consecuentemente, al no incluir esa disposición los acuerdos relativos a la aprobación de la plantilla de personal, no cabe interpretar que la Junta de Gobierno pueda

¹⁵ Sobre esta forma excepcional de aprobar el presupuesto local véase RICO BELDA (2013): 23 a 32.

¹⁶ Véase EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS (2014, b), págs. 248-249 y EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS (2014,3): 650-652.

suplir al Pleno cuando éste no la apruebe. Esta segunda opción nos parece más acertada, a pesar de que produce disfunciones en el procedimiento de aprobación del presupuesto, al permitir la aprobación del presupuesto por la Junta de Gobierno e impedir hacer lo propio con las plantillas, cuando son documentos que aunque tienen diferente naturaleza y carácter, sin embargo forman parte del contenido de un único acto administrativo, como es la aprobación del presupuesto general de la entidad local.

En definitiva, la medida adoptada no nos parece acertada conforme al principio de competencia, primero de los que rigen el ciclo presupuestario, que exige que las decisiones respecto de los gastos públicos, por su relevancia para los ciudadanos, sean adoptadas por la norma de mayor rango jerárquico emanada del órgano de máxima representación de los ciudadanos (Cortes Generales, Regionales y Plenos de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales). De esta manera la regla de la competencia se debe interpretar como un instrumento para asegurar el control democrático de los gastos, cuestión que quiebra al trasladar a la Junta de Gobierno la potestad de aprobar el presupuesto municipal o provincial. Más aún cuando la normativa local regula con carácter exclusivo una fórmula para desbloquear este tipo de situaciones, a través de la cuestión de confianza vinculada a la aprobación del presupuesto, cuya utilización está más que justificada en estos casos.

7. Disposición Transitoria Cuarta de la LRSAL: Disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio que no presenten sus cuentas antes del 31 de diciembre de 2014

La LRSAL borra del panorama local español a las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal (nuevo artículo 3.2 de la LBRL), aunque mantiene, en su Disposición transitoria cuarta, la personalidad jurídica de las existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley¹⁷. Por otro lado, establece la obligación de que, antes del 31 de diciembre de 2014, tales entidades presenten sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución. En caso de producirse tal incumplimiento en ese plazo o en ejercicios sucesivos, la disolución será acordada por Decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva en el que se podrá determinar su mantenimiento como forma de organización desconcentrada. Los efectos de la disolución son dos: en primer lugar, el personal que estuviera al servicio de la entidad disuelta quedará incorporado al Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial esté integrada; y en segundo, el mismo Ayuntamiento queda subrogado en todos los derechos y obligaciones de la entidad local menor.

De nuevo nos encontramos con una medida desproporcionada para el fin que pretende. Va mucho más allá de la disolución de la corporación local que regula el artículo 61 de la LBRL, en los casos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, al afectar a la entidad local misma a través de una medida sancionadora directa, sin ningún tipo de procedimiento, ni posibilidad de defensa. Ya existen en el ordenamiento jurídico actual medidas para evitar la falta de observancia de la obligación de rendir cuentas, como se va a ver en el apartado siguiente (retención de la participación en los tributos del Estado), y tales medidas podrían reforzarse con otras (multas, responsabilidad de los órganos o personas encargadas de la rendición) antes de llegar a una solución tan radical como la propuesta¹⁸.

Además de esta valoración negativa general, deben tenerse en cuenta de forma particular las siguientes consideraciones:

- La brevedad del plazo concedido que puede hacer imposible cumplir con la obligación, pues es posible que muchas de estas entidades nunca hayan aprobado ni presentado cuentas, con lo cual nos podemos encontrar con la paradoja de la aprobación de presupuesto con efectos retroactivos, totalmente ficticios. Ello pone también de manifiesto la ausencia de control y la *culpa in vigilando* de los órganos competentes para ello (estatales o autonómicos).

- La indeterminación de los periodos contables a rendir, pues la expresión “deberán presentar sus cuentas” puede referirse a las del último ejercicio o a todos aquellos que se encuentren pendientes.

- Puede resultar contraproducente la sucesión obligatoria (la Ley habla de “en todo caso”) del Ayuntamiento matriz en el personal y los derechos y obligaciones de la entidad local menor disuelta. Debería plantearse con carácter voluntario, siempre y cuando el personal fuera necesario y la situación económica de la entidad local

¹⁷ Sobre la problemática de este tipo de entes tras la nueva Ley puede verse la breve, pero interesante, colaboración de GREGORIO MARTÍNEZ (2014): 570-574.

¹⁸ En sentido contrario, ROMERA JIMÉNEZ y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ (2014), pág. 211, mantienen que “dicha obligación formal constituye un auténtico test de viabilidad de las entidades, de manera que aquellas que ni siquiera sean capaces de cumplir con la normativa de contabilidad y presupuesto están abocadas a su disolución, que será acordada por Decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma”.

menor fuera conforme a los dictados de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. De otra manera se podría producir la paradoja de que una entidad saneada, acabara contagiada por otra por el mero incumplimiento de la obligación de presentar las cuentas.

8. Nuevo artículo 36.1 de la Ley de Economía Sostenible: consecuencias del incumplimiento por las entidades locales de la obligación de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas toda la información relativa a la liquidación de sus presupuestos y al Tribunal de Cuentas la información a que se refiere el artículo 215 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL)

La Disposición final tercera de la LRSAL da nueva redacción al artículo 36.1 de la Ley de Economía Sostenible al indicar que se podrá retener el importe de las entregas a cuenta y, en su caso, anticipos y liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado que les corresponda, a aquellas entidades locales que incumplan la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la información a la que se refiere el artículo 212.5 del TRLRHL. Se trata de otra “medida de presión” que busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones de las entidades locales en orden a suministrar la información debida, en este caso se amplía a la que deben recibir los Tribunales de Cuentas, so pena de no poder contar en su plazo con las cantidades derivadas de la participación en los tributos del Estado, que integran el sistema de financiación local.

9. Nuevo artículo 39.5 de la Ley del Suelo: Destino del patrimonio municipal de suelo: reducción de la deuda comercial y financiera

En la tramitación parlamentaria de la LRSAL se introdujo la Disposición Adicional Cuarta que, a su vez, añadió un nuevo apartado 5 al artículo 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, con el objetivo de que los municipios puedan utilizar, de forma excepcional, las cantidades obtenidas de la enajenación del patrimonio público del suelo para reducir deuda comercial y financiera, siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos y con la obligación, en todo caso, de reponerlo en un plazo máximo de diez años¹⁹. Analicemos estas cuatro cuestiones por separado.

9.1. La disposición del patrimonio público del suelo por el municipio

Según el artículo 38 de la Ley del Suelo, con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere el artículo 16.1.b.), sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Tales bienes constituyen un patrimonio separado dentro del municipio con un destino (la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros fines de interés social), y administración específica, pues los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere el citado artículo 16.1.b), se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino. Este supuesto de afectación de ingresos a gastos de inversión coincide con el general establecido para los bienes patrimoniales de las entidades locales, en el artículo 5 del TRLHL, según el cual, los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales.

Pues bien, con la nueva regulación se exceptúan las previsiones establecidas en orden al destino del patrimonio público del suelo o de las cantidades obtenidas por su enajenación, que además de para gastos de capital van a poder utilizarse para reducir la deuda comercial y/o financiera del municipio. En este sentido, según el tenor literal de la norma, cabrá utilizar tanto el propio patrimonio como dación en pago, si así es aceptado por el acreedor, como los ingresos obtenidos de su venta (reflejados en el concepto 603 de la clasificación económica de los ingresos del presupuesto de las entidades locales y sus organismos autónomos), que será lo más habitual en la mayoría de los casos. De por sí, la previsión a la que se refiere el nuevo apartado 5 del artículo 39 de la Ley del Suelo es potestativa para el municipio, y excepcional, lo que ha de entenderse en el sentido de que se podrá acudir a ella, previa justificación de que no es necesario destinar el patrimonio público del suelo a su fin propio, y siempre que no sea posible reducir la deuda acudiendo a otras modalidades de ingresos.

Con esta medida se sacrifica temporalmente el objetivo propio de la existencia del patrimonio público de suelo en aras al cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera, en el marco del planteamiento general de la LRSAL, tal y como se ha venido demostrando a lo largo de estas líneas. Todo ello debe ser puesto en conexión con la situación del sector urbanístico y de la construcción, que puede justificar que las grandes bolsas de patrimonio municipal de suelo generadas se destinen, temporalmente como veremos, a otras necesidad más acuciante, cual

¹⁹ Un estudio más detallado de esta medida lo lleva a cabo PORCAR JOVER (2014): 1549-1561.

es la relativa a la desaparición de la deuda, tanto comercial, como financiera. Otra cosa será la eficacia práctica de la medida, pues de todos es conocido como la crisis económica ha devaluado el patrimonio inmobiliario, público y privado, y son muchos los ejemplos de Ayuntamientos que han puesto a la venta propiedades municipales sin encontrar comprador o consiguiendo un precio muy inferior al considerado de mercado.

9.2. La reducción de la deuda comercial y financiera

Comenzando por el concepto de deuda comercial, en aplicación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y siguiendo la Guía para la elaboración de los Informes trimestrales que las entidades locales han de remitir al Ministerio de Economía y Hacienda, a tal efecto debe entenderse “los pagos efectuados como contraprestación en las operaciones comerciales”, excluyéndose, por tanto, las que no están basadas en una relación comercial, tales como las que son consecuencia de la relación estatutaria y de personal, las que son consecuencia de la potestad expropiatoria o de fomento (subvenciones) y aquéllas otras que se producen entre distintas entidades del sector público, al exigirse también que el acreedor sea una empresa. Por tanto, en el ámbito presupuestario local, se corresponderán con:

Para las entidades sometidas a presupuesto limitativo, con carácter general:

- Operaciones con cargo al capítulo 2 del presupuesto de gastos “Gastos corrientes en bienes y servicios”:
 - Arrendamientos y cánones.
 - Reparaciones, mantenimiento y conservación.
 - Material, suministros y otros: Material de oficina; Suministros; Comunicaciones; Transportes; Primas de seguros; Gastos diversos; Trabajos realizados por otras empresas y profesionales
 - Gastos de publicaciones.
 - Compras, suministros y otros gastos relacionados con la actividad.
 - Obligaciones de ejercicios anteriores pendientes de imputar.
- Operaciones con cargo al capítulo 6 “Inversiones reales”:
 - Contrato de obras.
 - Contrato de suministro.
 - Contratación centralizada.
 - Contrato de consultoría y asistencia técnica.
 - Contrato de gestión de servicios públicos.
 - Contrato de servicios.
 - Contrato de obras de abono total.
 - Contrato de concesión de obras públicas.
 - Contrato de concesión de obra pública bajo modalidad de abono total²⁰.

Para las restantes entidades del sector público local:

- Aprovisionamientos y otros gastos de explotación.
- Adquisiciones de inmovilizado material e intangible.

En cuanto a la deuda financiera se corresponde con las llamadas por el TRLHL operaciones de crédito, en sus artículos 48 y siguientes, que pueden instrumentarse a través de emisión pública de deuda, contratación de préstamos o créditos, cualquier otra apelación al crédito público o privado o conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes. Estas operaciones, presupuestariamente, se materializan en el Capítulo 9 de la clasificación económica de los gastos del presupuesto de las entidades locales y sus organismos autónomos, que recoge el gasto que realizan destinado a la amortización de deudas, tanto, en euros como en moneda distinta, cualquiera que sea la forma en que se hubieran instrumentado y con independencia de que el vencimiento sea a largo (por plazo superior a un año) o a corto plazo (no superior a un año).

²⁰ En el mismo sentido, PORCAR JOVER (2014): 1.553, indica que: “La deuda comercial puede provenir de: 1.º Obligaciones reconocidas pendientes de pago, del capítulo 2 y capítulo 6 del presupuesto de gastos. 2.º Obligaciones no reconocidas, contabilizadas en la cuenta (413), del capítulo 2 y capítulo 6 del presupuesto de gastos. 3.º Obligaciones emanadas de sentencias judiciales firmes cuyo objeto sea la obligación de pago de gastos del capítulo 2 y capítulo 6 del presupuesto de gastos”.

9.3. Requisitos legales

Para que se pueda aplicar lo dispuesto en el artículo 39.5 de la Ley del Suelo se exige el cumplimiento de cinco requisitos:

- Haber aprobado el presupuesto de la Entidad Local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores, con lo cual se niega el acceso a este recurso en aquellos supuestos de Ayuntamientos con presupuesto prorrogado o con liquidaciones de ejercicios pasados pendientes de aprobar.
- Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado.
- Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo.
- Que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución.
- Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera, estatal o autonómica.

9.4. La reposición de lo dispuesto

La LRSAL todavía impone una última condición a la utilización del patrimonio público del suelo para reducir deuda comercial y financiera, que consiste en que el importe del que se disponga debe ser repuesto por la Corporación Local, en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fijados por el acuerdo del Pleno mencionado en el apartado anterior. En este sentido, de forma imperativa se establece que los presupuestos de los ejercicios siguientes al de adopción del acuerdo deberán recoger, con cargo a los ingresos corrientes, las anualidades correspondientes a la devolución. La inclusión del deber de reponer el patrimonio público de suelo pone de manifiesto el carácter coyuntural de la medida adoptada por la LRSAL, justificada, tal y como se ha comentado, en que en el momento actual, este instrumento público se considera prescindible, en favor de lo que realmente se considera urgente, la reducción del nivel de deuda. Es por ello que sin querer abandonar la figura jurídica se difiere en el tiempo su utilización y eficacia.

En cuanto a la articulación jurídica del deber de devolución, que puede configurarse como la creación de un supuesto de auto-deuda (el Ayuntamiento sustituye deuda externa actual por deuda consigo mismo, comprometiendo ingresos a obtener en el futuro)²¹, destacan dos cuestiones entrelazadas entre sí: el deber de incluir en los presupuestos futuros las anualidades correspondientes a la reposición del patrimonio municipal del suelo y la obligatoriedad de que tal gasto se financie con cargo a ingresos corrientes.

Respecto a lo primero, destaca que el Ayuntamiento que decida acogerse a la posibilidad concedida por el nuevo artículo 39.5 de la Ley de Suelo, va a encontrarse en el proceso de elaboración y aprobación de sus presupuestos futuros con una partida presupuestaria a incluir obligatoriamente en el estado de gastos, sobre la que no se podrá admitir discusión en el debate plenario, por responder a una obligación legal contraída en firme por la Hacienda Local, cuya cuantía y destino son inalterables. Es un supuesto más de los denominados fondos o créditos consolidados, que son conocidos por todos los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno. En España puede citarse alguna otra situación que tiene este carácter: por ejemplo, según la costumbre parlamentaria, el presupuesto de la Casa del Rey se aprueba en bloque; y, también aplicable al ámbito local, aunque con más fortaleza jurídica, debe recordarse el principio de inclusión presupuestaria automática de los créditos destinados a la deuda pública (artículo 135.3 de la Constitución y 14 de la LOEPSF), sobre los que existe una presunción *iuris et de iure* acerca de su consignación presupuestaria. La existencia de estos créditos consolidados no sólo supone una cortapisa a la intervención del Pleno, sino que también implica, en buena medida, una limitación a la iniciativa legislativa en materia presupuestaria otorgada al Presidente de la entidad local. De hecho su no inclusión puede ser causa de impugnación del presupuesto en aplicación del artículo 170.2.b) del TRLHL, esto es, por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo. En cuanto a la forma particular de reponer el patrimonio público de suelo en el presupuesto, puede haber dos alternativas: incluir la aplicación correspondiente al Capítulo 6, inversiones reales (artículo 68, Gastos en inversiones de bienes patrimoniales, conceptos 681, 682 y 689), adquiriendo suelo o incluso recuperando, si es posible, el enajenado en su momento, al vencimiento final de las anualidades establecidas;

²¹ En la misma dirección PORCAR JOVER (2014): 1.555, afirma que el “legislador ha establecido un curioso sistema de «autopréstamo» del PMS. El PMS utilizado para la reducción de la deuda debe ser repuesto con cargo a los ingresos corrientes de los presupuestos futuros en un plazo máximo de 10 años. Habrá que presupuestar los créditos presupuestarios previstos en el Plan de anualidades aprobado por el Pleno con cargo al capítulo 6 del presupuesto de gastos, a cualquier destino del PMS vigente, con la financiación exclusiva de ingresos corrientes”.

o ir adquiriendo o recuperando el suelo equivalente año a año, a medida que van reponiéndose las cantidades correspondientes. En todo caso, no encontramos con un gasto con financiación afectada pues su realización va a depender de la oportuna reserva de ingresos corrientes, tal y como se explicita seguidamente, y de complicada gestión sobre todo si se opta por la primera de las alternativas comentadas, al conllevar la producción de un remanente de tesorería afectado en sucesivos ejercicios presupuestarios, por la diferencia temporal entre el momento de la reserva de los ingresos y su gasto en un ejercicio posterior.

En cuanto al ingreso que debe financiar la reposición del patrimonio público del suelo, la ley exige que se lleve a cabo con cargo a ingresos corrientes, con lo cual se está generando un ingreso afectado, que no va a poder destinarse a ninguna otra finalidad, con la consiguiente inmovilización de una parte relevante de los recursos a obtener. Son ingresos corrientes, según la normativa reguladora de la estructura presupuestaria de las entidades locales, los incluidos en los Capítulos 1 al 5 del presupuesto de ingresos, recogiendo los tres primeros capítulos los ingresos de naturaleza tributaria o análoga, el Capítulo 4, los ingresos por transferencias corrientes y subvenciones destinadas a financiar gastos corrientes o no destinadas a ninguna finalidad específica, y el Capítulo 5, los ingresos patrimoniales, derivados de depósitos, dividendos o rentas de bienes inmuebles, así como, entre otros, el producto correspondiente al canon de concesiones administrativas y las contraprestaciones del derecho de superficie. No nos parece demasiado acertada la restricción legal relativa a los ingresos corrientes: primero, porque aunque el producto del patrimonio público del suelo se haya podido destinar a reducir deuda comercial, con origen en gasto corriente (Capítulo 2 del presupuesto) o de capital (Capítulo 6), también es posible que se haya utilizado para amortizar deuda financiera, y ésta, según el artículo 49.1 del TRLHL, sólo pudo dedicarse a la financiación de inversiones, por lo que, como mínimo, se debería permitir utilizar ingresos de capital en la misma proporción en que se redujera la deuda comercial y la financiera en su momento; segundo, la reserva obligatoria de una parte de los ingresos corrientes del Ayuntamiento puede poner en peligro la adecuada cobertura de sus gastos homónimos (de personal, funcionamiento de los servicios, etc.), que precisamente se han de financiar con aquéllos, poniendo en cuestión la viabilidad de la prestación de servicios por el ente local y la propia EP y SF del mismo.

III. BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, Martín (2014): “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”, Cuadernos de Derecho Local, nº 34, págs., 21 a 48.
- CARPIO CARRO, Montse (2014): “Los entes instrumentales y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 5, págs. 560-569.
- CEBRIÁN ABELLÁN, Manuel (2014): El régimen local tras la reforma de la ley de racionalización y sostenibilidad, Barcelona, Bosch.
- CONSEJO DE ESTADO
 - (2013): Dictamen 567/2013, de 26 de julio de 2013, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
 - (2014): Dictamen 338/2014, de 26 de mayo de 2014, sobre el planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- CORCHERO PÉREZ, Miguel y SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía (2014): “Autonomía local, suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria: la jurisprudencia constitucional”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 4, págs. 412-424.
- CUADERNOS DE DERECHO LOCAL (2014): Especial dedicado a la revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013, nº 34.
- DE DIEGO GÓMEZ, Alejandro (2014): “La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 5, págs. 546 a 559.
- DOMINGO ZABALLOS, Manuel José y otros (2014): Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios, Pamplona, Aranzadi.
- EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS
 - (2014a): Especial dedicado a la Reforma Local, nº 5.

- (2014b): “Presupuestos generales locales.- Supuestos en que cabe la aprobación del presupuesto por la Junta de Gobierno Local”, nº3, págs. 248-249.
- (2014,3): “Corporaciones locales. Junta de Gobierno Local.- Presupuestos generales locales.- A vueltas con disposición adicional 16ª LRBRL y la aprobación de la plantilla”, nº 6, págs. 650-652.
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2014): Guía práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), Barcelona.
- GRACIA HERRERO, Francisco Javier (2014): “La racionalización de la estructura organizativa en los pequeños municipios tras la reforma local”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 5, págs. 529 a 544.
- GREGORIO MARTÍNEZ, Miguel (2014): Las entidades locales menores tras la LRSAL, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 5, págs. 570-574.
- HURTADO LÓPEZ, Gabriel
 - (2013): “El rediseño y el redimensionamiento del sector público local”, La reforma de 2013 del régimen local español, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 307 -337.
 - (2014): “El Coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales: implicaciones prácticas y criterios de cálculo”, Revista de Estudios Locales, Cunal, nº 169, págs. 366-390.
- ORTEGA OLIVENCIA, Luis (2014): “El coste de los servicios públicos locales ¿Punto y seguido o inicio real de su valoración efectiva para una eficiencia económica y social de los recursos públicos utilizados en la gestión pública local?”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 5, páginas 575-584.
- PONS REBOLLO, Manuel (2013): “Los Servicios públicos locales: evaluación y “coste efectivo”, Revista de Estudios Locales, Cunal, nº 162, págs. 32-60.
- PORCAR JOVER, José Antonio (2014): “Patrimonio Municipal del Suelo: novedades en su destino y en su contabilidad. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 14, págs. 1.549-1.561.
- REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES, CUNAL, (2014): Extraordinario dedicado a: Análisis de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, nº 169.
- RICO BELDA, Paula (2013): “Elaboración y aprobación anual de los presupuestos locales. Su vinculación a una cuestión de confianza”, Revista de Estudios Locales, Cunal, nº 157, págs. 23 a 32.
- RÍOS MARÍN, Esperanza y LICO, Miguel Ángel (2014): “Los Entes instrumentales de la Administración y su huida respecto del Derecho Administrativo. Particular referencia al caso español”, Revista de Estudios Locales, Cunal, págs. 68-85.
- ROMERA JIMÉNEZ, Óscar y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús (2014): “MEDIDAS DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DIRIGIDAS A MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA PLANTA MUNICIPAL ESPAÑOLA: EL NIVEL ÓPTIMO DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES”, Crónica Presupuestaria, nº2, páginas 194 a 214.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan Francisco (2013): “La problemática de la protección jurisdiccional de la autonomía local: análisis de la STC 121/2012”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 15-16, págs. 1.529-1.545.
- SIMÓN YARZA, Fernando (2013): “La reestructuración del mapa local: el papel de las provincias: (del “coste estándar” al “coste efectivo””, Cuadernos de derecho Local, nº 33, págs. 56-65.
- VVAA (2014): La reforma de 2013 del régimen local español, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local.

La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local¹

Alfredo Galán Galán

Profesor Titular de Derecho Administrativo (Acreditado para Catedrático). Universidad de Barcelona
alfredogalan@ub.edu

Resumen

La aplicación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local debe superar muchos e importantes obstáculos: la generación por la ley de dudas interpretativas, la falta de previsión en ella de un adecuado régimen transitorio, su aplicación territorial asimétrica o diferenciada y el rechazo generalizado que su aprobación ha causado. El presente estudio, tras examinar estos motivos, entra a analizar en profundidad la aplicación que de esa ley están realizando las comunidades autónomas.

Palabras clave

Gobiernos locales; autonomía local; régimen local; reforma local.

Autonomic Application of the Rationalization and Sustainability of Local Administration Act

Abstract

The put in practice of the Law 27/2013, of 30 December, on the Rationalization and Sustainability of Local Government, must beat various and important obstacles: doubts on its interpretation, the lack of an adequate transitional regime, asymmetric measures for different territories and the commonly known rejection to its pass. In this article we will study deeply the way the autonomous communities are putting in practice this Law.

Key words

Local governments, local self-government, local model, local reform.

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación DER2012-39216-Co2-01, que lleva por título “Público y privado en la reordenación de las competencias locales”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y del que es investigador principal Alfredo Galán Galán.

SUMARIO

1. LAS DIFICULTADES PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY. 2. LA GENERACIÓN POR LA LEY DE IMPORTANTES DUDAS INTERPRETATIVAS. 3. LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA LEY DE UN ADECUADO RÉGIMEN TRANSITORIO. 4. LA APLICACIÓN TERRITORIAL DIFERENCIADA DE LA LEY. 5. EL RECHAZO GENERALIZADO DE LA LEY. 6. LA TORTUOSA APLICACIÓN DE LA LEY POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

1. LAS DIFICULTADES PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY

La aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), esto es, la transformación de la realidad local atendiendo a este mandato legislativo, debe superar no pocos obstáculos. Este problema fue diagnosticado ya durante la larga y atormentada tramitación de la disposición legal y ahora, pasado un año desde su entrada en vigor, su existencia es innegable.

Las principales razones que, en nuestra opinión, explican esta dificultad aplicativa son las siguientes: la generación por la ley de importantes dudas interpretativas, la falta de previsión en ella de un adecuado régimen transitorio, su aplicación territorial diferenciada y el rechazo generalizado que ha causado.

2. LA GENERACIÓN POR LA LEY DE IMPORTANTES DUDAS INTERPRETATIVAS

Pocas veces una ley ha generado tantas dudas en lo sujetos llamados a aplicarla. Si una de las funciones del Derecho es aportar certidumbre a las relaciones sociales, reduciendo así el alcance de la inseguridad, podemos concluir que la LRSAL no la cumple satisfactoriamente. En efecto, entre las finalidades perseguidas por su autor, como ya se deduce del título de la ley y expresamente se recoge en su preámbulo, están la “clarificación” (del sistema de competencias locales) y la “racionalización” (de la estructura organizativa de la Administración local). Pues bien, podemos afirmar sin lugar a dudas que tales objetivos no se han alcanzado. Antes al contrario, su entrada en vigor ha incrementado en el nivel local de gobierno tanto las incertidumbres como la dosis de irracionalidad que, como veremos más adelante, roza el verdadero caos en lo referente a su desarrollo aplicativo por las comunidades autónomas y por las entidades locales.

En la generación de estas dudas por la ley, importantes tanto en número como en relevancia, han confluído varios factores. Los principales son los siguientes:

a) *El mejorable proceso de elaboración de la ley.*

Anunciada la decisión política de tirar adelante esta iniciativa legislativa, empezaron a circular numerosos borradores cuyos contenidos variaban en aspectos medulares². A la desorientación causada se sumó una fuerte oposición de los responsables políticos locales, así como una generalizada crítica de la doctrina científica especializada. Por estos motivos, y quizá por otros añadidos, lo cierto es que el proyecto, a pesar de que su título permaneció inmutable, con el pasar del tiempo y el suceder de las versiones, se fue despojando cada vez más de su carácter “racionalizador” para centrarse en su obsesión de asegurar la “sostenibilidad” financiera.

El análisis comparativo de todos los borradores de texto, si se ha tenido la diligencia y paciencia de irlos guardando, revela, además de sorprendentes contradicciones, una tendencia cada vez más marcada a suavizar el alcance de las medidas contenidas. De este modo, algunos de los contenidos más controvertidos desaparecerán o bien verán debilitada su incidencia. Desde luego, se abandonó pronto la idea de introducir orden en la planta local, especialmente mediante la supresión forzosa de municipios, y se perdonó la vida de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio ya existentes; se dulcificó el trato inicialmente previsto para mancomunidades y consorcios; la controvertida noción del coste estándar desapareció dejando en su lugar al más aceptable coste efectivo; y, por terminar, el redimensionamiento del sector público local se trató de alcanzar con una regulación plagada cuanto menos de sombras. El esfuerzo de la reforma se centró, de este modo, en rediseñar parcialmente las relaciones interadministrativas, configurando traslados competenciales, y, claro está, en prever drásticas medidas de aseguramiento de la sostenibilidad financiera de las entidades locales, en clara tensión con su autonomía. Un momento especialmente relevante del proceso de gestación fue el duro impacto que

² Estas ideas aparecen ya en FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, en *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, 2014, pp. 21 y 22.

sobre el texto supuso el Dictamen del Consejo de Estado de 25 de junio de 2013, en la medida en que provocó un cambio sobre aspectos que se habían publicitado como centrales de la reforma en curso.

En realidad, las modificaciones de importancia se introdujeron hasta el último minuto, incursos ya en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley. Algunas de ellas fueron dirigidas a diluir algunas medidas, a aplazar su aplicabilidad o, sin más, a excluir su aplicación en algunos territorios.

b) *La deficiente técnica normativa empleada.*

Con independencia del acierto de las medidas elegidas, desde la perspectiva de la técnica normativa empleada, la ley merece una valoración negativa. De entrada, como ya hemos visto y con carácter general, por la forma en que se llevó el proceso desde su gestación hasta la entrada en vigor de la reforma. Pero también, en concreto, por la manera en que se abordó la regulación de muchas de las novedades introducidas.

Para ilustrar esta afirmación nos puede servir de ejemplo la disposición adicional decimosexta que se adiciona a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL). Como es sabido, dotándole de una naturaleza excepcional, y siempre que se cumplan los requisitos allí establecidos, esta norma traslada del pleno de la corporación a la junta de gobierno local la competencia para la toma de determinadas decisiones, incluida la aprobación del presupuesto de la entidad. Decisiones que tienen como denominador común su relevancia, un claro contenido económico y una estrecha relación con los instrumentos de lucha contra la crisis económica y el aseguramiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera³. Pues bien, desde el punto de vista de la corrección de la técnica normativa, es discutible el acierto de incluir esta notable peculiaridad al régimen común como una disposición adicional de la ley. Así lo ha destacado el Gobierno de Canarias en su propuesta de resolución del recurso de inconstitucionalidad contra la LRSAL (recogido en el Dictamen 172/2014, de 8 de mayo, del Consejo Consultivo de Canarias). El ejecutivo autonómico, en efecto, considera que la ley es merecedora “de un especial reproche”: “En primer lugar, aunque no sea el más importante, por la técnica legislativa empleada al situar el precepto como una disposición adicional. Si se atiende a su rúbrica, referida a la mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las corporaciones locales, es evidente que debería formar parte del cuerpo de la normativa básica que regula el régimen local y no figurar como una disposición complementaria de derecho especial, por tratar en realidad de un aspecto nuclear sobre la formación y expresión de la voluntad de la institución”.

Pero esta disposición adicional decimosexta nos guarda una sorpresa cuando el estudioso se remonta al momento de su gestación. Partamos del hecho de que esta norma no estaba en el proyecto de ley presentado por el Gobierno, sino que se incorporó durante su tramitación en el Congreso⁴. Pues bien, durante la tramitación parlamentaria, la inclusión de los presupuestos dentro del listado de supuestos en los que la disposición resulta de aplicación fue calificada expresamente por los impulsores de la reforma como un “error”. Curiosamente, sin embargo, no hubo finalmente ninguna rectificación. En efecto, en el debate del proyecto de ley en la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas, el Sr. José Alberto Martín-Toledano Suárez, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, al tomar la palabra afirmó lo siguiente: “hemos planteado a los letrados de la Mesa unas correcciones técnicas de algunas enmiendas del Grupo Popular. En concreto, en cuanto a la 420, que se refiere a la asunción por la junta de gobierno de determinadas competencias de pleno, teníamos dos borradores y por error se presentó aquel en el que figuraba que la aprobación del presupuesto sería asumida por la junta de gobierno. Mantendríamos las otras competencias, pero no la aprobación del presupuesto”⁵.

c) *La complejidad técnica de la regulación y su marcado carácter economicista.*

Para ser justos, debe admitirse que parte de las dudas interpretativas que genera la ley pueden derivar del alto grado de complejidad que caracteriza a algunos de sus contenidos. Sirva como ejemplo, entre otros muchos, la referencia que la disposición adicional decimocuarta LRSAL hace al Sistema Europeo de Cuentas para la calificación de los consorcios como administración pública a los efectos de excluirlos de la aplicación de la nueva obligación de adscripción.

3 GALÁN GALÁN, Alfredo y PANADÉS JORDÁ, Pau, “La aprobación de los presupuestos municipales sin participación ciudadana: de la cuestión de confianza a la atribución de la competencia a la junta de gobierno”, en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 36, 2014, pp. 47-69.

4 En concreto, se introdujo a través de la Enmienda núm. 420, del Grupo Parlamentario Popular; Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A: Proyectos de ley, núm. 58-2, 30 de octubre de 2013, p. 293.

5 En Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, X Legislatura, núm. 451, sesión núm. 19, celebrada el miércoles 30 de octubre de 2013, p. 15.

Por lo general, la dificultad que encuentra el jurista para la correcta comprensión de estos preceptos deriva de su marcada impronta económica. No hay que olvidar que el proyecto de ley proviene de un ministerio que significativamente reúne la hacienda con las administraciones públicas y, quizá no por casualidad, en cuya denominación aparecen mencionadas por este mismo orden. Aún a riesgo de equivocarnos, nos parece que en la elaboración de bastantes de los pasajes del texto legal, la pluma ha sido empuñada por manos más expertas en economía que en derecho. Lo que, en realidad, no deja de guardar coherencia con la finalidad perseguida: el aseguramiento en el ámbito local de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera. Porque lo cierto es que el criterio rector de la reforma, tenido en cuenta de un modo casi exclusivo, no es otro que el económico de la eficiencia⁶.

La suma de todos los factores indicados trae como consecuencia la existencia de una gran inseguridad jurídica. Incertidumbre que ha originado reacciones diversas en los propios gobiernos locales. Así, mientras algunos han seguido operando como si no se hubiera aprobado la reforma, otros, en cambio, han tendido a paralizar su actividad en caso de duda, cesando en la prestación de algunos servicios, ante el temor de incumplir la ley e incurrir en responsabilidad. Buscando certezas, algunas entidades locales comenzaron a aprobar sus propias guías de aplicación, ofreciendo pautas interpretativas de la ley y aclaraciones en sus puntos oscuros⁷.

Que estas dudas existen y que es necesario hacerles frente parece fuera de toda duda. Incluso para el propio autor de la reforma. En efecto, sorprendentemente, en un acto de reconocimiento implícito de los problemas generados, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, difundió una “Nota explicativa de la Reforma Local”, de 5 de marzo de 2014, cuya naturaleza y valor jurídico quedan indeterminados. Ejemplo seguido después por algunas comunidades autónomas, como es el caso de Cataluña, quien hizo pública, el 16 de abril de 2014, una “Nota explicativa de la Secretaria de Cooperación y Coordinación de las Administraciones locales sobre la aplicación en Cataluña de determinados aspectos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”. Otras instancias, públicas o privadas, por último, han querido contribuir igualmente a aclarar el significado de la reforma. Así, destacadamente, la Fundación Democracia y Gobierno local aprobó una “Guía práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, de febrero de 2014. Nos encontramos, en definitiva, ante una proliferación de manuales de instrucciones acerca del correcto uso de la ley que, en ocasiones, incurren entre sí en contradicciones y que, a pesar de la buena voluntad que los anima, pueden incrementar el desconcierto existente.

3. LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA LEY DE UN ADECUADO RÉGIMEN TRANSITORIO

Una reforma de tanto calado, de tan alta complejidad y de difícil aplicación por tantas entidades locales habría aconsejado la previsión en la ley de una regulación transitoria adecuada. En nuestra opinión, tal cosa no ha sucedido. Y no ha ocurrido, en realidad, por una doble razón. Por un lado, debido a la falta de un régimen transitorio para la mayor parte del contenido de la ley que, de esta manera, se traduce en su inmediata entrada en vigor. Y, por el otro, por la falta de acierto del régimen transitorio en algunos de los casos concretos en que ha estado previsto, particularmente por su falta de claridad. Sirva de ejemplo el régimen transitorio previsto para las entidades de ámbito territorial inferior al municipio o bien para la asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a educación, salud, inspección sanitaria y servicios sociales. Y muy especialmente para los consorcios, cuyo régimen jurídico se ha visto nuevamente modificado, en los aspectos relativos a la separación y disolución, por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público, cuyo art. 15 establece un nuevo plazo de adaptación de los estatutos consorciales.

4. LA APLICACIÓN TERRITORIAL DIFERENCIADA DE LA LEY

La reforma local nace con una finalidad bien clara: adaptar la normativa básica en materia de régimen local a las exigencias derivadas de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del nuevo art.

⁶ Que la reforma local tenga en cuenta el criterio de la eficiencia no solamente es conveniente, sino del todo necesario. Ya lo era antes, pero con mayor intensidad lo es tras la reforma del art. 135 de la Constitución (en adelante, CE) y, con ello, el refuerzo constitucional de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La crítica, por lo tanto, no debe buscarse ahí. Sí que debe hacerse, en cambio, por el hecho de que el legislador lo haya tenido en cuenta con un grado de protagonismo tal que, de hecho, no resulta compensado con otros criterios que cuentan con un igual anclaje constitucional, como son los relativos al principio democrático o a la autonomía local. Una reflexión sobre esta crítica puede encontrarse en FONT i LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *ob. cit.*, pp. 15-18.

⁷ Sirvan de ejemplo las dos Circulares informativas de la Diputación de Huesca, la primera relativa genéricamente a la LRSAL, de 17 de enero de 2014, y la segunda específicamente al empleo público, de 20 de enero de 2014; el Informe de la Oficina Técnica de Presidencia, Economía y Hacienda del Ayuntamiento de Zaragoza, de 24 de enero de 2014, sobre la evaluación de la afectación de la LRSAL a los servicios prestados por el Ayuntamiento de Zaragoza; la Circular informativa de la Diputación de Valladolid sobre la LRSAL de 23 de enero de 2014; y la Instrucción de 20 de junio de 2014 por la que se establece el marco y los criterios generales de aplicación de la LRSAL en el Municipio de Barcelona.

135 CE. Así aparece expresamente confesado en el párrafo primero del preámbulo de la LRSAL: “La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero”.

La finalidad indicada justifica que la reforma local haya encontrado amparo competencial, al menos en el grueso principal de su contenido, en la alegación por el Estado del art. 149.1.18 CE (disposición final quinta LRSAL). De lo que se trata, por lo tanto, es de modificar la regulación básica existente sobre régimen local con nuevas normas que tienen un igual carácter básico. Y que, por consiguiente, tienden a aplicarse de manera uniforme en la totalidad del territorio estatal. Desde esta perspectiva, no falta razón a la crítica que tacha la reforma de recentralizadora en el ámbito local. De nuevo el Estado hace una interpretación muy generosa del alcance de su competencia sobre régimen local al amparo del art. 149.1.18 CE. Visión expansiva de una competencia estatal que, hasta hoy y en lo esencial, ha sido bendecida por nuestra jurisprudencia constitucional.

En definitiva, el alcance general de los principios constitucionales del art. 135 CE es esgrimido como cobertura por un legislador estatal que, so pretexto de asegurar su efectividad en las entidades locales, configura una reforma que busca la uniformidad en su aplicación territorial. Voluntad esta manifiestamente visible en el texto de las primeras versiones que se fueron conociendo. No obstante y probablemente como consecuencia de la fuerte oposición de algunas comunidades autónomas, especialmente cuando ya se estaba tramitando el proyecto de ley en las cámaras parlamentarias, comenzaron a incluirse cláusulas que exceptuaban o bien modulaban la aplicación de la ley en ciertos territorios. De este modo, la aplicación uniforme pierde su carácter absoluto y cede espacio a una aplicación diferenciada o asimétrica⁸. La búsqueda del siempre difícil equilibrio entre uniformidad y diversidad reaparece aquí bajo la forma de una geometría variable en la aplicación territorial de la reforma finalmente aprobada.

Las cláusulas de excepción o modulación de la aplicación de la ley se recogen en varias de sus disposiciones adicionales. El análisis de cada una de ellas ya justificaría sobradamente un estudio por separado. Limitémonos aquí, pues, a la indicación de cuales son y a una sucinta valoración:

a) *Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.*

La disposición adicional cuarta LRSAL establece relevantes “especialidades” para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Lo cierto es que esta aplicación diferenciada no ha sido puesta en cuestión habida cuenta la muy peculiar naturaleza de estas dos ciudades, dotadas de un régimen especial encabezado por sus respectivos estatutos de autonomía⁹ e integrado por las normas de desarrollo dictadas por sus correspondientes Asambleas en virtud del ejercicio de su potestad reglamentaria.

b) *Municipios de régimen especial de Madrid y Barcelona.*

La disposición adicional quinta LRSAL tiene como objeto determinar la aplicación de esta ley concretamente en los municipios de Madrid y de Barcelona. Estas dos ciudades, como es sabido, cuentan desde antiguo con un régimen especial de carácter singular. Pues bien, concedora de esta realidad, la mencionada disposición intenta asegurar la consecución de la finalidad de la LRSAL también en estos territorios, pero con la salvaguarda, en todo lo posible, de sus regímenes propios: “Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

El tratamiento concedido a estos dos grandes municipios ha variado marcadamente a lo largo del enrevesado proceso de elaboración de la reforma. De la lectura de las sucesivas versiones, podemos diferenciar las siguientes etapas en la evolución del tratamiento ofrecido.

⁸ De aplicación asimétrica de la LRSAL habla VELASCO CABALLERO, Francisco, “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, en *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios* (coord. Manuel J. Domingo Zaballos), Aranzadi, 2014, p. 44.

⁹ Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, del Estatuto de Autonomía de Ceuta y Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, del Estatuto de Autonomía de Melilla.

En los primeros borradores se guarda silencio sobre esta cuestión. En efecto, en ellos no se contiene ninguna referencia específica a Madrid o Barcelona ni en su articulado ni en las disposiciones finales. Ahora bien, con carácter general y, por tanto, con la posibilidad de afectar a sus respectivos regímenes especiales, la disposición derogatoria única establecía: “A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo en ella establecido”.

En una segunda etapa, que arranca con el borrador de 18 de febrero de 2013, se modifica el articulado para incluir alguna referencia concreta a estas ciudades (por ejemplo, en materia de personal o de organización). Pero lo más relevante es que se modifica también la redacción de la disposición derogatoria única, con alusión directa a la afectación de sus regímenes especiales: “A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo en ella establecido. En particular, quedan derogadas (...) todas aquellas disposiciones contrarias a lo previsto en esta Ley contenidas en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y en la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona”.

Poco tiempo después, a partir del borrador de 21 de mayo de 2013, se abre una tercera etapa con la inclusión en el texto de una disposición adicional cuarta (la que finalmente será la quinta) dedicada íntegra y específicamente a los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, con el siguiente tenor: “Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica en lo que no se oponga a la misma y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”¹⁰.

Las dificultades interpretativas ya estaban muy presentes en este momento, puesto que la introducción de esta disposición adicional convivía con el mantenimiento de la disposición derogatoria única y su referencia específica a los regímenes especiales de ambas ciudades. Tuvo aquí una gran influencia el Dictamen de 26 de junio de 2013 del Consejo de Estado sobre el proyecto de ley. El órgano consultivo, en efecto, entra a examinar muy críticamente tanto la disposición adicional cuarta (quinta, en la versión definitiva) como la disposición derogatoria del proyecto de ley, sosteniendo la necesidad de que ambas sean profundamente reformuladas ya que: “lo natural es que las normas jurídicas de naturaleza particular difieran de las normas generales referidas a la misma materia. Por ello, la precisión según la cual las leyes particulares de los Municipios de Madrid y de Barcelona cuya vigencia expresamente se mantiene deben aplicarse en cuanto no se opongan a la nueva Ley constituye una determinación poco coherente y generadora de confusión. Por tal razón, se entiende necesario que en esta disposición adicional se suprima el inciso «en lo que no se oponga a la misma». Por lo mismo, en la disposición derogatoria debería eliminarse su contenido final, referido a las Leyes 22/2006 y 1/2006. Esto es, cuanto sigue a partir de las palabras «... así como todas a aquéllas...»”. Estas indicaciones serán acogidas en la versión final del texto legislativo.

La redacción de la disposición adicional quinta LRSAL es manifiestamente mejorable. Atendiendo a su tenor literal podemos extraer las siguientes conclusiones.

Por lo pronto, la regla general es que la totalidad de la regulación contenida en la LRSAL es aplicable a estas dos grandes ciudades: “Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona”. Conviene advertir, además, que se trata de una aplicación directa. No estamos, pues, ante una aplicación supletoria, a diferencia de lo que establecen, por ejemplo, los arts. 160 y 161 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

Por excepción, no será de aplicación a estos dos municipios la parte de la regulación contenida en la LRSAL que sea incompatible con las particularidades de su régimen especial: “sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica”. Pudiera parecer que adquiere aquí gran importancia fijar con precisión cuales sean estas “particularidades” del régimen especial de estos municipios. Pero la realidad es que, por su misma definición, todas las disposiciones de la legislación especial que no coincidan con la legislación general pueden ser calificadas como particularidades.

El límite a la posibilidad de exceptuar la aplicación de las bases contenidas en la LRSAL, en el caso de estos dos grandes municipios, es la sumisión rigurosa a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: “con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. En el fondo, lo que viene a establecerse es que el límite lo constituye el nuevo contenido del art. 135 CE. No es fácil interpretar el alcance de este límite, referido a dichos principios

10 La cursiva es nuestra.

constitucionales. Ciertamente la exposición de motivos de la propia ley justifica la totalidad de la reforma en la necesidad de desarrollar y aplicar esos principios en la administración local. Pero una interpretación extensiva de este criterio llevaría al absurdo de vaciar completamente de contenido la disposición adicional quinta. Por ello, parece razonable proceder a una interpretación más restrictiva. De este modo, cabría admitir que solamente estaría justificado que fueran un límite a la aplicación preferente de la legislación especial aquellas afectaciones de la ley general sobre la ley especial que pudieran acreditar una suficiente conexión, directa e inmediata, por necesarias, con la efectividad de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

c) Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra.

Dentro de las comunidades autónomas, las que disfrutaban de una más generosa cláusula de aplicación diferenciada de la ley son el País Vasco y Navarra (disposiciones adicionales primera y segunda LRSAL, respectivamente). En efecto, en ellas se afirma que “se aplicará” a la Comunidad Autónoma del País Vasco (apartado primero de la disposición adicional primera) o bien a la Comunidad Foral de Navarra (apartado primero de la disposición adicional segunda) “en los términos establecidos en el artículo 149.1.14 y 18 y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco [o, en el caso de Navarra, de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra], de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales”.

En nuestra opinión, el análisis de estas disposiciones adicionales debe arrancar del modo en que se aborda la cuestión relativa a la forma o alcance de la aplicación de la LRSAL en estas dos comunidades autónomas. Pues bien, se aborda con la advertencia de que dicha aplicación, en estos casos, debe hacerse “en los términos establecidos en el artículo 149.1.14 y 18 y disposición adicional primera de la Constitución”. Dicho de otra manera, la aplicación de la LRSAL en estos territorios debe llevarse a cabo en el punto de equilibrio entre los títulos competenciales utilizados por el Estado para aprobar la reforma (los recogidos en los citados arts. 149.1.14 y 149.1.18 de la CE, según reconoce la propia disposición final quinta LRSAL) y el amparo constitucional de los derechos históricos de los territorios forales (disposición adicional primera CE). En suma, el legislador básico, a través de estas disposiciones adicionales, intenta delimitar la aplicación de su norma en el País Vasco y en Navarra buscando conjugar dos imperativos constitucionales: por un lado, la atribución constitucional de títulos competenciales al Estado y, por otro, la garantía constitucional de la foralidad. El primero favorece la aplicación uniforme de la ley. El segundo, en cambio, asegura la diversidad o asimetría aplicativa en los territorios forales.

El punto de equilibrio entre ambos mandatos constitucionales es encontrado por ambas disposiciones adicionales estableciendo una regla general y seguidamente una excepción. La regla general es la aplicabilidad de la LRSAL a estas dos comunidades autónomas. En ambos preceptos, efectivamente, se arranca con la afirmación de que “esta ley se aplicará” en ellas. Pero a continuación se establece la excepción a esa regla: la aplicación de la LRSAL se realizará “sin perjuicio de las particularidades” que resulten del Estatuto de Autonomía del País Vasco o de Navarra, de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF)¹¹ y, en general, “de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales”¹². En conclusión, se condiciona la aplicación de la LRSAL a su no contradicción con las normas estatutarias y, en general, con todas aquellas que integren su régimen foral actualizado. O lo que es lo mismo, se reconoce la aplicación preferente de este último conjunto normativo sobre los preceptos contenidos en la LRSAL.

d) Comunidad Autónoma de Aragón.

La Comunidad Autónoma de Aragón cuenta también con una cláusula específica contenida en la disposición adicional tercera, apartado tercero, LRSAL. Se trata de una poco clara disposición en la que se

¹¹ Esta disposición final tercera, bajo la rúbrica de “Haciendas Forales”, condiciona la aplicación de la LOEPSF en estos territorios. En relación con Navarra, “en virtud de su régimen foral”, el apartado primero dispone que la ley se aplicará “conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra”. Y respecto al País Vasco, de nuevo “en virtud de su régimen foral”, el apartado segundo afirma que la aplicación de la ley “se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico”.

¹² La disposición adicional primera CE, en su apartado segundo, establece que: “La actualización general de dicho régimen foral [derechos históricos de los territorios forales] se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

afirma, de entrada, que la aplicación de la LRSAL en ese territorio deberá hacerse “teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía”. Esa especialidad, aunque no aparezca concretada, hemos de entenderla referida al nivel supramunicipal, habida cuenta de que esta norma estatutaria prevé la coexistencia de provincia y comarca.

Queda por aclarar el significado y alcance que deba darse a ese “tener en cuenta” a través del cual se articula la relación aplicativa entre la LRSAL y el Estatuto aragonés. En cualquier caso, y a pesar de lo deficiente de la redacción, el precepto deja claro que la actuación autonómica (“la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta Ley en los distintos niveles de la administración”) deberá hacerse necesariamente “con sujeción a la Constitución, al contenido básico de esta Ley y a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas”. Si nos quedamos con una interpretación literal, poco margen queda a la especialidad, puesto que “tener en cuenta” el Estatuto debe ser compatible con la aplicación de la totalidad –pues no se limita o circunscribe- del “contenido básico” de la LRSAL. Y, por si aún quedase alguna duda, debe serlo con el respeto de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas que son, precisamente, los objetivos que justifican la aprobación de la ley y que, por consiguiente, explican la totalidad de sus preceptos.

e) *Islas Canarias e Illes Balears.*

La disposición adicional decimosexta LRSAL contiene dos cláusulas dedicadas específica y respectivamente a las Islas Canarias (apartado primero) y a las Illes Balears (apartado segundo). En ambos casos, se parte de que la LRSAL se aplicará a los cabildos insulares canarios y a los consejos insulares baleares, pero “en los términos previstos en su legislación específica”. No se aclara cual sea esa “legislación específica”, aunque sin duda cabrá incluir sus respectivas normas estatutarias. En cualquier caso, la modulación de la aplicación de la LRSAL en los territorios insulares encuentra el límite habitual: “con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

f) *Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en materia de régimen local.*

Hasta aquí hemos analizado cláusulas referidas específicamente a comunidades autónomas concretas. La LRSAL contiene además, sin embargo, otras referidas genéricamente a todas las comunidades o bien a un conjunto indeterminado de ellas delimitado por algún rasgo en común.

La primera es la contenida en la disposición adicional tercera, apartado primero, LRSAL. En ella se afirma que los preceptos de esta ley “son de aplicación a todas las comunidades autónomas”. Aplicación que debe hacerse, no obstante, “sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus estatutos de autonomía”. Ahora bien, con el límite de que tendrá lugar “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”.

Nos encontramos, otra vez, ante una disposición cuya recto significado es un verdadero misterio. En efecto, la regla general parece ser la plena aplicación en el común de las comunidades autónomas de todo el contenido de la LRSAL. Ahora bien, esa regla encuentra como excepción (“sin perjuicio”), en el caso de aquellas comunidades que las tengan, las competencias exclusivas en materia de régimen local atribuidas por sus respectivos estatutos. Lo que implicaría la no aplicación, en esos territorios, de aquellos contenidos de la ley que recaigan sobre cuestiones incluidas en dicha materia competencial. Pero tal cosa no es así, puesto que el confuso precepto impone un límite a la excepción: la operación debe hacerse “en el marco de la normativa básica estatal”. Y como la práctica totalidad de la LRSAL tiene este carácter, hemos de entender que ha de tener lugar “en el marco” de la propia LRSAL. Para disipar cualquier duda que pudiera existir, se añade finalmente el límite habitual: “con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas”.

g) *Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio.*

La disposición adicional tercera, apartado segundo, LRSAL se refiere al conjunto de “comunidades autónomas con un sistema institucional propio”. Aquí tienen cabida algunas comunidades que cuentan ya con una cláusula específica, como es el caso de los cabildos insulares de Canarias (disposición adicional decimosexta, apartado primero, LRSAL), de los consejos insulares de las Illes Balears (disposición adicional decimosexta, apartado segundo, LRSAL) y de las comarcas de Aragón (disposición adicional tercera, apartado tercero, LRSAL). Pero la alusión que se hace a la existencia de un “sistema institucional propio”

nos parece un guiño a Cataluña que, sorprendentemente, no cuenta con ninguna cláusula específica. En efecto, el art. 2.1 del Estatuto catalán define la Generalitat como “el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña”. Sistema institucional que está compuesto por las instituciones de nivel autonómico (art. 2.2) y, además, por los entes locales catalanes: “los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen” (art. 2.3).

La especialidad prevista en estos casos consiste en que “las referencias de esta ley a las diputaciones provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes estatutos de autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales”. Como bien se ha observado, esta disposición debe interpretarse de una manera que sea conforme con la salvaguarda de la autonomía provincial, derivada directamente de la Constitución y cuyo núcleo esencial, según ha afirmado nuestro Tribunal Constitucional, es precisamente la función de asistencia y cooperación con los municipios¹³.

h) Comunidades Autónomas con organización comarcal.

En último lugar, la disposición adicional sexta LRSAL contiene una cláusula referida conjuntamente a aquellas comunidades autónomas en cuyos estatutos de autonomía se prevea una “organización comarcal”. Hay que entenderla aplicable, por tanto, no únicamente a Aragón, que ya cuenta con una cláusula propia (disposición adicional tercera, apartado tercero, LRSAL), sino también a aquellas otras comunidades que cuenten con comarcas, como es el caso de Cataluña (arts. 83.2 y 92 del Estatuto catalán) y de Castilla y León, con el caso singular de la Comarca del Bierzo (art. 46 del Estatuto castellano-leonés).

La especialidad permite salvar la peculiaridad estatutaria en estos territorios, puesto que la aplicación de la LRSAL debe hacerse “respetando la organización comarcal en aquellas comunidades autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales”.

Hasta aquí la sintética exposición de las disposiciones adicionales que hacen efectiva la aplicación diferenciada o asimétrica de la LRSAL. Una valoración de conjunto nos permite destacar las siguientes notas sobre ellas:

a) Extensión de la diversidad: gran número de cláusulas y ausencias significativas.

Las disposiciones adicionales analizadas contienen un gran número de cláusulas que excepcionan o modulan la aplicación de la ley desde la perspectiva territorial. Este hecho llama la atención si lo comparamos con los primeros borradores que vieron la luz y que pretendían una aplicación uniforme de la ley. Algunas de estas cláusulas se refieren a ciudades (las autónomas de Ceuta y Melilla, por un lado, y los grandes municipios de Madrid y Barcelona, por el otro), mientras que el resto lo hacen a comunidades autónomas, ya sea específicamente a una en concreto, a todas en general o bien a un conjunto de ellas delimitado por algún rasgo en común. A pesar de las muchas disposiciones adicionales dedicadas a la aplicación diferenciada de la LRSAL, se nota alguna ausencia. En concreto, y como ya hemos apuntado, sorprende que haya una disposición de aplicación concreta al municipio de Barcelona y no, en cambio, a Cataluña, a pesar de la evidente peculiaridad de su sistema institucional local y del hecho notorio de que ha sido la reforma de su estatuto el modelo seguido por las modificaciones estatutarias posteriores.

b) Deficiente técnica normativa y confusión: los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera como núcleo duro en la aplicabilidad de la ley.

En general, se aprecia en todas estas disposiciones adicionales el empleo de una muy deficiente técnica normativa. La mala redacción genera confusión y da lugar al nacimiento de no pocas dudas. En algunos casos, la interpretación literal de los preceptos conduce a sinsentidos lógicos o conclusiones imposibles. Todo apunta, pues, a que la conflictividad hará acto de presencia. Lo único que queda claro, a nuestro parecer, es la voluntad firme del legislador de que la articulación a la que se llegue entre la aplicación de la LRSAL y el respeto a las especialidades del territorio correspondiente, conlleve siempre y necesariamente el respeto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. De ahí la reiteración de esta coletilla en las mencionadas disposiciones adicionales. Lo que resulta coherente con la finalidad buscada con la aprobación de la ley y con el nuevo contenido dado al art. 135 CE.

¹³ VELASCO CABALLERO, Francisco, “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, ob. cit., p. 49.

c) *Relación entre la LRSAL y los estatutos de autonomía: papel que corresponde al legislador estatal.*

La interpretación de estas disposiciones adicionales conduce, en realidad, al problema de la relación existente entre la LRSAL y los estatutos de autonomía. Y ello en un doble sentido. De entrada, se plantea la cuestión de articular la aplicación de la LRSAL y las competencias de las comunidades autónomas sobre régimen local atribuidas por el correspondiente estatuto, sobre todo cuando lo que se atribuye son competencias exclusivas sobre dicha materia. A poco que se piense, estamos ante la clásica cuestión de la relación entre la competencia constitucional básica del Estado y la competencia estatutaria de la comunidad autónoma (que puede ser exclusiva) sobre las materias relativas a organización territorial y régimen local. En segundo lugar, surge también la cuestión de articular la aplicación de la LRSAL con la aplicación directa de los estatutos de autonomía. Porque, en efecto, los nuevos estatutos contienen una regulación más densa de los gobiernos locales, de manera que algunos de sus preceptos pueden entrar ahora en contradicción con lo establecido en la mencionada ley. Desde luego no es este el lugar para analizar con detalle estas cuestiones. Baste con remitirnos a la copiosa bibliografía publicada a raíz de la reforma estatutaria catalana y de la STC 31/2010, de 28 de junio, recaída sobre ella. Simplemente nos permitimos recordar aquí que la solución a estos problemas no queda en manos del legislador estatal. En concreto, no corresponde al legislador básico de régimen local determinar la relación de sus normas con los estatutos de autonomía, como tampoco precisar el contenido y alcance de la competencia autonómica sobre esa materia. En caso de conflicto, la solución deberá venir de la mano del Tribunal Constitucional, en aplicación de las normas sobre la producción jurídica. Idea esta importante, como bien se entenderá, a la hora de precisar la eficacia de las disposiciones adicionales examinadas de la LRSAL¹⁴.

5. EL RECHAZO GENERALIZADO DE LA LEY

Hacer realidad los mandatos contenidos en la ley se dificulta también por la amplia oposición que ha encontrado durante su gestación y, tras su aprobación, por las resistencias que debe vencer para hacer efectiva su aplicación. Estamos ante un rechazo muy generalizado:

a) *Crítica de la doctrina científica.*

Desde un buen inicio, la mayoría de la doctrina especializada mostró una actitud crítica tanto en relación con la forma en que se estaba llevando a cabo una reforma tan relevante como sobre los contenidos que aparecían en los sucesivos borradores que iban viendo la luz. Fiel testigo de este debate han sido los numerosos estudios publicados durante este período, entre los que destacamos aquellos recogidos en los números correspondientes del Anuario del Gobierno Local.

En un intento constructivo de mejorar la iniciativa, se emitió un “Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en abril de 2013, por la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo y a petición del Instituto Nacional de Administración Pública. Como bien señala en su presentación el profesor Fernando López Menudo, Presidente de la mencionada Asociación, el objeto del informe era proceder a una valoración jurídica del texto, siendo suscrito por los profesores Martín Bassols Coma, Tomás Font i Llovet, Eloisa Carbonell Porrás y Marcos Almeida Cerredá¹⁵.

Por lo demás, las críticas doctrinales se vieron reforzadas por los también muy críticos pronunciamientos de algunas instituciones de perfil técnico e independiente. Sirvan de ejemplo el Informe 88/13, de 13 de marzo de 2013, del Consejo Nacional de la Competencia o bien el Dictamen 567/2013, de 26 junio, del Consejo de Estado.

b) *Crítica de los gobiernos locales.*

Los destinatarios últimos de la reforma, esto es, los gobiernos locales, mostraron, de manera incisiva y reiterada, individualmente y a través de sus organizaciones representativas, su rechazo a la reforma proyectada. Varios motivos confluyeron para que tal cosa tuviera lugar.

¹⁴ En sentido similar se pronuncia VELASCO CABALLERO, Francisco, “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, ob. cit., pp. 47 a 50.

¹⁵ Los citados profesores fueron los protagonistas de la ponencia “La planta del gobierno local” que tuvo lugar en el VIII Congreso de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en la Universidad de Alicante los días 8 y 9 de febrero de 2013. Sus intervenciones han sido recogidas en el libro “La planta del gobierno local: actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo”, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013. Un análisis de este informe en FONT i LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es ésta la reforma?”, en *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, 2013, pp. 23-27.

De entrada, porque no se trataba de la reforma largamente reclamada desde el ámbito local. Quedó claro desde el principio que la iniciativa no pretendía resolver los problemas que viene padeciendo el mundo local, sino que, por el contrario, se marcó como objetivo dar solución a otros problemas que presumiblemente eran causados por los gobiernos locales, en el marco genérico de la necesidad de contener el gasto público como medio para luchar contra la crisis económica. Para la reforma, en definitiva, los gobiernos locales no son tanto las víctimas, sino los responsables de las disfunciones que aborda. Porque lo cierto es que tanto la planificación como la ejecución de la reforma local se han pensado desde arriba. Dicho al contrario, no es una reforma que nazca desde abajo, fruto de las reivindicaciones del mundo local, de manera que finalmente lleguen a lo alto para ser recogidas por un legislador sensible a dichas peticiones. Antes al contrario: el diagnóstico de la situación y la selección de las medidas a adoptar son labores cruciales que han sido realizadas en la soledad del ministerio y, probablemente, por manos expertas en economía. Porque, como decimos, la reforma local no pretende resolver los problemas que padecen los gobiernos locales, sino los problemas que, al menos en parte, se cree que han sido generados por ellos. No debe extrañar, pues, que en el texto de la nueva ley no se ofrezca respuesta a las denuncias de todo tipo, sobre carencias y necesidades de la vida local, que, desde hace largo tiempo, vienen haciéndose desde la doctrina y, sobre todo, desde las asociaciones representativas de entes locales. Sencillamente no es el objeto de la ley: no es el propósito de la reforma. La satisfacción de esas expectativas tendrá que esperar¹⁶.

El rechazo por los gobiernos locales se explica también por la creencia generalizada entre ellos de lo injusto que es culpabilizarles de un pecado que no habían cometido o, si acaso, únicamente de forma venial. En efecto, en el origen de la reforma local se encuentra la pinza entre crisis económica y presión de la Unión Europea. No es una novedad que el legislador actúe condicionado por las circunstancias de una realidad que fundamentan su intervención a la vez que limitan su margen de maniobra. Esto es lo que ha ocurrido, en esta ocasión de un modo muy intenso y evidente, con la reforma local. La existencia misma y el contenido de la LRSAL solamente se explican situadas en un contexto económico concreto: el de una aguda y prolongada crisis económica que ha motivado un duro ajuste de las cuentas públicas, por la vía principalmente del recorte del gasto de las administraciones. La preocupación no es tanto mejorar como ahorrar. Sirva de ejemplo el “Programa Nacional de Reformas del Reino de España del año 2013”, aprobado por el Gobierno español, donde se sostiene que la reforma local “supondrá un ahorro estimado de 8.000 millones de euros entre los años 2014 a 2015”. Eso sí, sin mayor justificación de dicha afirmación. A la crisis económica debe sumarse, como detonante de la reforma que estamos comentando, una indisimulada presión de la Unión Europea. No debe olvidarse que sobre la cabeza de la economía española y, claro está, sobre la de los responsables políticos internos de gobernarla, se balanceaba la amenazadora espada de un rescate europeo. Para sortear el riesgo de intervención o, al menos, para dulcificar su grado, se inició un desigual diálogo de las autoridades españolas con las instancias europeas y, en general, con aquellas financieras de ámbito internacional. Era vital lanzar con urgencia un mensaje claro, tranquilizador para nuestros acreedores, de que se estaban adoptando las medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas. En realidad, dada la impronta psicológica que caracteriza actualmente las decisiones económicas en los mercados, tan importante resultaba la forma como el fondo de las medidas a adoptar: la visibilidad, incluso la espectacularidad de las medidas refuerzan la credibilidad del compromiso asumido. A nadie escapa que uno de los primeros y relevantes frutos de dicho compromiso fue la reforma expeditiva del art. 135 CE, de 27 de septiembre de 2011, desarrollada por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Pero también lo fue el anuncio de una reordenación global del nivel local de gobierno que, al menos en las primeras versiones de la reforma, se traduciría en la desaparición de un gran número de administraciones y una profunda reordenación del sistema competencial, consiguiéndose, de este modo, un notable ahorro para las arcas públicas¹⁷.

Por último, la posición contraria de los gobiernos locales a la reforma se explica también ante el temor de que con ella se vulnerase la autonomía local¹⁸. De hecho, el Municipio de Barcelona junto a otros muchos ha planteado ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía

16 Sobre esta cuestión, más en profundidad, FONT i LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *ob. cit.*, p. 15.

17 De nuevo, para una mayor profundización, FONT i LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *ob. cit.*, pp. 13-15.

18 Un análisis sobre esta posible vulneración en FONT i LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es ésta la reforma?”, *ob. cit.*, pp. 17-18; y también en el citado Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de abril de 2013, emitido por la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo a petición del Instituto Nacional de Administración Pública.

local en relación con la LRSAL. A propósito, el Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, del Consejo de Estado, sostiene que existen fundamentos jurídicos suficientes para sostener el mencionado conflicto en relación con los arts. 26.2, 116 ter y disposición adicional decimosexta LBRL en la redacción dada por la LRSAL. Quedamos, pues, a la espera de lo que diga nuestra corte constitucional. Nos limitamos a señalar aquí, sin embargo, que en su sentencia deberá buscar necesariamente un difícil equilibrio entre la autonomía local, constitucionalmente garantizada, y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, reforzados en el nuevo art. 135 CE. Dicho de otro modo, nuestro modelo de gobierno local ha cambiado: ya no puede basarse únicamente en el pilar del reconocimiento y aseguramiento de la autonomía local, sino que este dato constitucional debe ahora convivir con otro de igual rango, a saber, las exigencias de los citados principios vinculados con la eficiencia económica. En suma, autonomía local y eficiencia económica deben convivir sin excluirse, pero también sin ignorarse¹⁹.

c) *Crítica de las comunidades autónomas.*

Las comunidades autónomas como regla también se han opuesto a la reforma local. Han enarbolado la bandera de la defensa de la autonomía de sus entidades locales, pero principalmente actúan ante lo que consideran una invasión estatal de sus competencias. De concretar su reacción nos ocupamos en el siguiente apartado.

6. LA TORTUOSA APLICACIÓN DE LA LEY POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La aprobación por el Estado de la LRSAL ha originado un fuerte rechazo en la mayoría de las comunidades autónomas. Oposición que se ha articulado de dos formas distintas y complementarias: mediante su impugnación ante el Tribunal Constitucional y, a la espera de su pronunciamiento, a través de una aplicación obstativa o reinterpretadora de los contenidos de la ley²⁰:

a) *Impugnación autonómica de la LRSAL ante el Tribunal Constitucional.*

Algunas –no pocas– comunidades autónomas han interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la LRSAL. En concreto, lo han promovido: la Asamblea de Extremadura (núm. 1792-2014); el Consejo de Gobierno de Andalucía (núm. 1959-2014) y el Parlamento de Andalucía (núm. 2003-2014); el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (núm. 1995-2014); el Parlamento de Cataluña (núm. 1996-2014) y el Gobierno de Cataluña (núm. 2006-2014); el Parlamento de Navarra (núm. 2001-2014); y el Gobierno de Canarias (núm. 2043-2014)²¹.

No tenemos la posibilidad de entrar a examinar a fondo los preceptos recurridos y la argumentación que sostiene las impugnaciones. Baste con señalar las líneas comunes, que son principalmente las dos siguientes. En primer lugar, la vulneración que la ley produce de la autonomía de sus gobiernos locales. Aunque lo cierto es que no deja de ser algo colateral en relación con la principal vía argumental, a saber: la defensa de las propias competencias autonómicas ante la extralimitación estatal²². En este punto es de interés reflexionar acerca del impacto que tienen los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera no solamente en la reinterpretación del alcance de la autonomía local, sino también sobre el reparto de competencias entre estado y comunidad autónoma en las materias relativas a la organización territorial y el régimen local. Es verdad que el art. 135 CE no constituye un título atributivo de competencias del Estado, pero resulta innegable que bajo su cobertura, y con una nueva interpretación de los títulos estatales del art. 149.1 CE, se está dictando una incesante y expansiva normativa estatal de contenido económico que ocupa espacios antes reservados al legislador autonómico.

b) *Obstaculización o reinterpretación en la aplicación autonómica de la LRSAL.*

El espíritu autonómico contrario a lo ordenado por la LRSAL se hace evidente a la hora de proceder a su aplicación. Contrariedad que se manifiesta de formas distintas. Por lo pronto, y en algunas comunidades autónomas, no dictando normas autonómicas de desarrollo de las bases contenidas en la ley estatal.

19 Más desarrollado en FONT i LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, ob. cit., p. 20.

20 Esta idea ha sido destacada por Marcos Almeida Cerrada en su ponencia “El papel de las comunidades autónomas y la reinterpretación de la LRSAL”, realizada en Barcelona el 5 de noviembre de 2014, en el Curso “La aplicación de la reforma de los gobiernos locales”, dirigido por Tomás Font i Llovet, en el marco de los cursos organizados por el Consorcio de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona.

21 A estas impugnaciones debe sumarse el recurso de inconstitucionalidad núm. 2002-2014, promovido por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia; y Mixto. Así como el ya mencionado conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4292-2014.

22 FONT i LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es ésta la reforma?”, ob. cit., pp. 18-20.

O bien limitándose a aprobar disposiciones aclaratorias carentes, al menos formalmente, de naturaleza normativa. Finalmente, en otros casos, dictándose normas autonómicas que reinterpreten los preceptos contenidos en la ley estatal, obstaculizando así que puedan aplicarse en su recto sentido originario. Un ejemplo puede servir para ilustrar esta última afirmación. Como es sabido, para que las entidades locales puedan ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (las denominadas “competencias impropias” en las primeras versiones del texto legal), el nuevo art. 7.4 LBRL exige un informe previo de la administración competente por razón de la materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades. Pues bien, el desarrollo de este informe en muchas comunidades autónomas suaviza su impacto cuando no lo neutraliza por completo. Así, en algunos supuestos, con base en la literalidad del precepto, que habla de “nuevas competencias”, se concluye que el régimen del art. 7.4 LBRL no será de aplicación a las competencias que los entes locales vengán ya ejerciendo. Operará, pues, únicamente de cara al futuro²³. En otros casos, en cambio, se considera que corresponde a los propios entes locales hacer la valoración acerca de si los servicios que vienen prestando incurrir en duplicidad, de manera que si el juicio es negativo no será preciso solicitar autorización alguna a ninguna otra administración²⁴.

La LRSAL es principalmente una norma estatal de carácter básico, dictada al amparo del título competencial sobre régimen local implícito en el art. 149.1.18 CE (disposición final quinta LRSAL). Por tanto, y siguiendo las reglas generales de distribución de competencias, lo que procede tras su aprobación es el desarrollo normativo autonómico de sus preceptos. Como ya hemos advertido, sin embargo, las comunidades autónomas han afrontado esta labor –aquellas que lo han hecho– con la aprobación de muy dispares disposiciones. En el momento en que redactamos este trabajo, lo existente puede resumirse así:

a) *Mediante la aprobación de una ley autonómica:*

- Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Ley riojana 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad autónoma de La Rioja.
- Ley madrileña 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL.

b) *Mediante la aprobación de un decreto-ley autonómico:*

- Decreto-ley castellano-leonés 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en Castilla y León derivado de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Decreto-ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL.
- Decreto-ley extremeño 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.
- Decreto-ley catalán 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL. Quedó derogado tras su falta de convalidación por el parlamento autonómico. En su sustitución se dictó el Decreto-ley catalán 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 entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la LRSAL.
- Decreto-ley murciano 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Decreto-ley balear 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación a las Illes Balears de la LRSAL.

²³ Así, art. 3 de la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL.

²⁴ Así, art. 2.3 y 4 del Decreto-ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL. Y también art. 4.1 del Decreto asturiano 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la LBRL.

c) *Mediante la aprobación de una norma autonómica de rango reglamentario.*

Aquí se sitúa el Decreto asturiano 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 LRSAL.

d) *Mediante la aprobación de otros instrumentos de carácter interpretativo o aclaratorio:*

- Circular vasca 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 LRSAL.
- Circular castellano-leonesa 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 LRSAL.
- Nota explicativa catalana de 16 de abril de 2014, de la Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administraciones locales sobre la aplicación en Cataluña de determinados aspectos de la LRSAL.
- Circular aragonesa 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de la Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la LRSAL que modifica la LBRL.
- Circular valenciana de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la LRSAL.

A la vista de la aplicación de la LRSAL que están llevando a cabo las comunidades autónomas, concretada hasta el momento en las disposiciones arriba enumeradas, podemos hacer la siguiente valoración:

- a) Debe tenerse presente el distinto punto de partida que tienen las comunidades autónomas, habida cuenta de la ya examinada aplicación territorial diferenciada o asimétrica de la LRSAL. Por ello, resulta no solamente normal, sino obligado que el desarrollo autonómico de sus preceptos no sea el mismo en todas las comunidades.
- b) Las comunidades autónomas han optado por no proceder al desarrollo autonómico de los preceptos de la LRSAL o bien por hacerlo de manera muy restringida. Y además, como hemos advertido, habitualmente movidas por la intención de obstaculizar la aplicación de la ley estatal. Esto se traduce, más allá de las medidas concretas adoptadas, tanto en la densidad de la regulación autonómica como en su alcance. Desde esta última perspectiva, en efecto, lo más común es que tenga como objeto únicamente aquellas cuestiones inaplazables que mayores disfunciones eran susceptibles de generar en la práctica local: la situación de las competencias locales atribuidas por la legislación autonómica antes de la entrada en vigor de la LRSAL, el régimen de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación del nuevo art. 7.4 LBRL, la necesaria adaptación de los convenios de colaboración y, por último, el trato a dar a las competencias locales en materia de educación, sanidad y servicios sociales.
- c) Desde un punto de vista formal, el desarrollo autonómico de la LRSAL se caracteriza por la diversidad instrumental empleada: leyes, decretos-leyes, reglamentos, circulares y notas. En ellas, no siempre queda claro cuando estamos ante un auténtico desarrollo normativo de las bases estatales, en ejercicio de la competencia legislativa compartida que corresponde a la comunidad, y cuando ante una mera disposición aclaratoria o interpretativa de una ley estatal particularmente enrevesada y confusa. Es más, no siempre está clara la naturaleza normativa de la disposición en cuestión.

De lo que no hay duda, en cambio, es acerca de la preferencia autonómica por el empleo de normas con rango legal (ley y decreto-ley). Teniendo en cuenta que la mayoría de las cuestiones reguladas no son materias reservadas a la ley, se han querido buscar dos razones complementarias que expliquen este hecho²⁵. Por un lado, y ante la incertidumbre generada con la entrada en vigor de la LRSAL, la voluntad de ofrecer a los operadores jurídicos locales una interpretación de ella a la que pudieran acogerse y que les proporcionase el mayor nivel posible de seguridad jurídica. Y, en segundo lugar, el deseo del normador autonómico de imponer a sus gobiernos locales una interpretación homogénea –que, además, fuese la suya propia– de la regulación contenida en la LRSAL.

²⁵ Seguimos aquí a Marcos Almeida Cerrada, en su ponencia ya citada “El papel de las comunidades autónomas y la reinterpretación de la LRSAL”.

Esto último tiene importancia en tanto que las propias entidades locales, especialmente las de mayor relevancia, habían comenzado ya a aprobar sus propias guías interpretativas de la ley estatal.

Llama también la atención el alto número de decretos-leyes autonómicos dictados para adoptar las medidas necesarias para hacer posible la aplicación de la LRSAL en los correspondientes territorios. Una tendencia que debe enmarcarse en la más general –y abusiva- propiciada por la crisis económica y la aprobación de medidas para hacerle frente. Puede ponerse en duda, en estos casos, la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. En especial si tenemos presente que algunas comunidades han podido aprobar leyes tras seguir el correspondiente procedimiento parlamentario. Esta cuestión ha sido objeto de análisis en el Dictamen 16/2014, de 11 de julio, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, en relación con el Decreto-ley catalán 3/2014 ya citado. Pues bien, en breve, el órgano consultivo consideró que solamente concurría el presupuesto habilitante en la materia relativa a la adaptación de convenios y no en el resto de contenidos de la norma. Lo que provocó, tras su no convalidación parlamentaria y su consiguiente derogación, la aprobación de un nuevo Decreto-ley 4/2014 con un objeto limitado a ese aspecto. Debe advertirse, no obstante, que el examen realizado en el Dictamen tiene también en cuenta que la regulación de los gobiernos locales catalanes, con los límites allí fijados, es materia reservada a un tipo reforzado de ley autonómica (ley de desarrollo básico del estatuto), que se encuentra, por imperativo estatutario, excluida de la posibilidad de regulación mediante decreto-ley autonómico.

Autores

MANUEL ARENILLA SÁEZ

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos y Director del Instituto Nacional de Administración Pública. Entre los últimos libros que ha dirigido están: *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración española* (2014); *Ciudad, gobernanza y planificación estratégica. Aportes de la experiencia de Móstoles* (2012). También ha publicado: “El nuevo sistema de competencias”, en Santamaría, J. (Coord.) (2013), *La reforma de 2013 del régimen local español*.

RICARDO RIVERO ORTEGA

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca. Doctor en Derecho con Premio Extraordinario de Doctorado. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca. Director del Grupo de investigación en Reforma y modernización de las Administraciones públicas. Profesor en las Universidades de París X, James Madison (Virginia), La Plata (Argentina) y Javeriana de Bogotá. Autor de 20 libros y 80 trabajos publicados en revistas y obras de Derecho público. Coautor de la monografía *Innovación en los gobiernos locales. Estrategias innovadoras de municipios y diputaciones en un escenario de crisis* (Inap, 2014). Codirector del Derecho local de Castilla y León (Iustel, 2014).

SANTIAGO A. BELLO PAREDES

Profesor Titular de Derecho Administrativo por la Universidad de Burgos. Asesor Jurídico de la Universidad de Burgos (1994-1979). Secretario General de la Universidad de Burgos (2006-2008). Director del Instituto de Administración Pública de la Universidad de Burgos (2008-2009). Director del Observatorio de Derecho Local (2006-). Líneas de investigación: derecho local; derecho nuclear y sostenibilidad energética; sociedad de la información y TIC; desarrollo sostenible. Autor de 20 libros/capítulos de libro, 28 artículos en revistas científicas indexadas, además de Coordinador y Director de diversos libros y obras colectivas.

ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ

Profesor titular de Derecho administrativo de la Universidad de Valladolid, autor de varias monografías entre las que destacan *Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución de 1978* (Valladolid, 1988), *Administración e Investigación* (Madrid, 1996), *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo* (Granada, 2007), *La disolución de los ayuntamientos*, en colaboración con Enrique Orduña de Prada (Valencia, 2013). Asimismo, ha dirigido diversos libros colectivos como, por ejemplo, *La constitucionalización de Europa* (Granada 2006), *Políticas Comunitarias. Bases jurídicas* (Valladolid, 2002 y Valencia, 2013) y *Ciencia, Tecnología e Innovación* (Granada, 2013). Autor de más de una cincuenta de artículos en revistas científicas muchos de los cuales están dedicados al régimen local.

LORENZO MELLADO RUIZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería. Autor de numerosas publicaciones, entre las que destacan los estudios monográficos sobre Biotecnología y Derecho de aguas y los últimos libros sobre “Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, Cemci, Granada, 2014 y “Manual Básico de Derecho del Empleo Público”, Tecnos, Madrid, 2013, así como diferentes capítulos de libro y artículos en revistas sobre contratación pública, urbanismo y ordenación del territorio, derecho medioambiental, etc. También ha impartido numerosas conferencias y cursos, y participado en encuentros científicos sobre distintas ramas y aspectos del Derecho Administrativo.

AMABLE CORCUERA TORRES

Licenciado (1990) y Doctor en Derecho (1994) por la Universidad de Valladolid. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Facultad de Derecho de Burgos (2010). Ponente del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla y León (1991-1994). Vocal suplente por el grupo de expertos del Consejo Económico y Social de Castilla y León (2000-2004). Vocal de la Junta Electoral Central de Castilla y León para las elecciones a federaciones deportivas (2000-2006).

Líneas de investigación: derecho del gasto público, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales, régimen fiscal del mecenazgo y derecho tributario del deporte.

Autor de 15 libros / capítulos de libro, 18 artículos en revistas científicas indexadas, 10 comentarios de jurisprudencia 16 trabajos colectivos y Director de 2 tesis doctorales.

ALFREDO GALÁN GALÁN

Doctor en derecho por la Universidad de Bolonia (Italia) y profesor acreditado catedrático de derecho administrativo en la Universidad de Barcelona. Representante de España en el Grupo de Expertos Independientes sobre la Carta Europea de la Autonomía Local del Consejo de Europa. Especialista en organización territorial y derecho local, es codirector del Anuario del Gobierno Local e investigador principal de varios proyectos coordinados de investigación en materia local, tales como “La reforma de los gobiernos locales y el fortalecimiento de la garantía de la autonomía local”, “La posición de los gobiernos locales en el marco de los procesos de reforma estatutarias” y “Público y privado en la reordenación de las competencias locales”. Asimismo es autor de múltiples publicaciones jurídicas sobre los gobiernos locales.

Criterios formales para la presentación y publicación de originales

TEMAS DE INTERÉS

La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* publica trabajos originales sobre temas relacionados con la Administración local y autonómica y lo hace con un carácter multidisciplinar, especialmente en aquellas ciencias sociales que contribuyen a la comprensión del objeto de la revista: derecho, ciencia de la administración, ciencia política, gestión pública, sociología y economía.

Excepcionalmente se aceptarán trabajos relevantes ya publicados, siempre y cuando representen una contribución importante al conocimiento en las áreas de la REALA, y su publicación previa se haya producido en una lengua no española.

Las “Experiencias y Casos” deberán informar sobre innovaciones, nuevas aportaciones, debates en curso, hallazgos singulares en la Administración española y extranjera y sólo en estos casos se puede justificar su publicación sin la extensión y desarrollo teórico o el detalle analítico requerido a otros artículos, así como sin una extensa bibliografía.

ENVÍO DE ORIGINALES

Los originales, que deberán ser inéditos, se enviarán escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se pueden hacer llegar por correo electrónico a la dirección de la Secretaría de la revista.

FORMATO

Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no deberá superar las 30 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. Los gráficos, tablas y otros dibujos e imágenes deberán integrarse dentro del texto e ir numerados consecutivamente. Además, deberá adjuntarse por correo electrónico una carpeta con todas ellas en tamaño original y resolución suficiente para página web. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica o profesional, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de un máximo de 150 palabras cada uno y entre tres y cinco palabras clave (en los dos idiomas). Se acompañará también un breve currículum vitae del autor o autores, con una extensión máxima de 8 a 10 líneas incluidas referencias bibliográficas.

NORMAS DE EDICIÓN

a) **Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título “Bibliografía” y al final del original. Ejemplo:

LÓPEZ LÓPEZ, Juan (2005): “La reforma de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 80, pags. 20-35.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): “La convalidación de los actos administrativos”, *Revista de Administración Pública*, nº 151, págs. 9-30.

LÓPEZ LÓPEZ, Juan (2004): *Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: LÓPEZ LÓPEZ (2005a) y LÓPEZ LÓPEZ (2005b).

b) **Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. No se incluirán las referencias bibliográficas completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: LÓPEZ LÓPEZ (2005): 90.

c) **Citas.** Las citas irán entrecomilladas. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo. Cualquier cambio introducido en la cita original deberá indicarse encerrándolo entre corchetes.

d) **Números DOI.** Todas las referencias bibliográficas deberán estar acompañadas de su correspondiente n.º DOI, si lo tuviesen.

e) **Imágenes.** Las imágenes, gráficos, etc. si las tuviese el artículo, deben adjuntarse en una carpeta aparte en tamaño/resolución web.

PROCESO DE PUBLICACIÓN

La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* acusará recibo de todos los originales en el plazo de treinta días desde su recepción. El Consejo de Redacción decidirá la publicación de los trabajos sobre la base de dos informes de evaluación, emitidos por sendos especialistas ajenos a la organización editorial de la revista, aplicándose el método doble anónimo. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original motivada por el resultado de las evaluaciones. En este caso, los autores dispondrán de dos semanas para comunicar a la Secretaría de la revista si acceden a realizar tales modificaciones en el sentido propuesto por el Consejo Editorial, así como el plazo en el que se comprometen a entregar la versión revisada, que en ningún caso será superior a un mes. La decisión sobre la publicación no excederá de seis meses. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 48 horas. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS AUTORES

Los autores/as que propongan manuscritos para su publicación en la revista tienen los siguientes derechos:

1. A recibir acuse de recibo, por correo electrónico, de sus comunicaciones con la Secretaría de la REALA, especialmente en lo que se refiere al envío del manuscrito y materiales complementarios.
2. A que la Secretaría de la revista mantenga el anonimato de su autoría y no difunda su manuscrito más allá de lo necesario para el proceso de evaluación.
3. A formular quejas y reclamaciones mediante escrito dirigido a la Secretaría de la revista, de las que también recibirá acuse de recibo por correo electrónico.
4. A recibir una respuesta motivada sobre la decisión final del Consejo Editorial, salvo en el caso de los manuscritos rechazados en la selección previa.

Los autores/as tienen las siguientes obligaciones:

1. El envío de un manuscrito a la REALA supone la lectura y aceptación de las normas editoriales y las instrucciones a los autores de la revista.
2. Mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación por parte de la revista, los autores/as no lo presentarán, para su evaluación, a otras revistas. Para ello adjuntarán al texto una declaración formal en la que deben hacer constar que el contenido esencial del mismo no ha sido publicado ni se va a publicar en ninguna otra obra o revista mientras esté en proceso de evaluación.
3. Los autores/as se comprometen a no publicar su artículo en ninguna otra revista, sea en formato de papel o electrónico, salvo que la REALA les autorice expresamente a hacerlo.

COPYRIGHT

Es condición para la publicación que el autor o autores ceda(n) a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción. Si se producen peticiones de terceros para reproducir o traducir artículos o partes de los mismos, la decisión corresponderá al INAP.

ADVERTENCIA

Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

Secretaría de la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica

Departamento de Publicaciones, Estudios y Documentación

Instituto Nacional de Administración Pública

C/ Atocha, 106. 28012 MADRID

Teléfono: (91) 2739104. FAX: (91) 2739287

Correo electrónico: reala@inap.es