



Universidad Miguel Hernández

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Orihuela

Grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública

Trabajo Fin de Grado

Estudio y Análisis de la Administración Local en España tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Curso académico 2015/2016

Alumno: Miguel Ángel Vico Ramírez

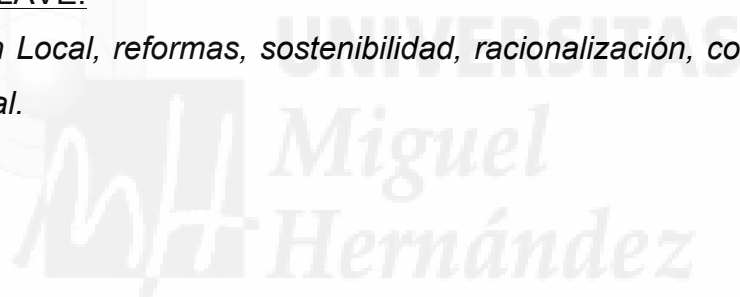
Tutor: Francisco Javier Sanjuán Andrés

RESUMEN

Con este trabajo se investiga sobre las principales reformas acaecidas en la Administración Local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad en la Administración Local -en adelante LRSAL-. Asimismo, se analiza si la Ley ha conseguido los objetivos que pretende llevar a cabo tales como que exista una clarificación de competencias, una racionalización de las estructuras organizativas, un mayor control financiero y presupuestario y una mayor participación de la iniciativa privada. Finalmente, se analiza si dicha Ley ha conseguido que la Administración Local sea más racional, eficiente y sostenible económicamente.

PALABRAS CLAVE:

Administración Local, reformas, sostenibilidad, racionalización, competencias, Hacienda Local.



ÍNDICE

1. Introducción	6
2. Justificación	7
3. Objetivos	8
4. Metodología	8
5. Análisis y evaluación jurídico-política de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local	9
5.1. Antecedentes	9
5.2. La necesaria reforma local	11
5.3. Novedades más significativas	12
5.4. Relaciones interadministrativas	14
5.5. Alcance del nuevo marco competencial	16
5.6. Nuevas competencias para la Junta de Gobierno Local	21
5.7. Cuestiones territoriales sobre los municipios	22
5.7.1. Incentivos para la fusión de municipios	22
5.7.2. Las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio (EATIM)	26
5.7.3. Mancomunidades	27
5.8. Miembros y personal de las Entidades Locales	28
5.8.1 Miembros de las Entidades Locales: régimen retributivo y limitación de los que tienen dedicación exclusiva	28
5.8.2. Personal Directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares	30
5.8.3. Funcionarios al servicio de la Administración Local	31
5.8.4. Personal laboral y eventual	32
5.8.5. El nuevo papel de los interventores	34
5.9. Las Diputaciones	35
5.10. Haciendas Locales	38
5.10.1. Plan económico-financiero	39
5.10.2. Redimensionamiento del Sector Público Local	40
5.10.3. Derechos de difícil o imposible recaudación	42
6. Conclusiones	43

7. Fuentes consultadas	47
7.1. Bibliografía	47
7.2. Páginas web	49
7.3. Legislación consultada.....	50



ABREVIATURAS

AGE: Administración General del Estado.

CE: Constitución Española de 1978.

CC.AA.: Comunidades Autónomas.

EATIM: Entidad de Ámbito Local Inferior al Municipio.

EE.LL.: Entidades Locales.

LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

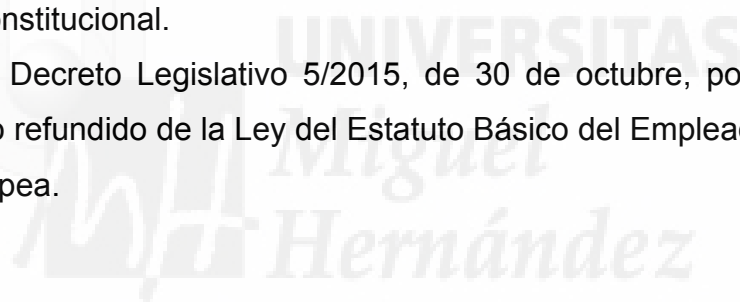
LRHL: Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

TC: Tribunal Constitucional.

TREBEP: Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

UE: Unión Europea.



1. Introducción

Desde que se aprobara la LRBRL en 1985, la Administración Local ha tenido la necesidad de ir transformándose para adaptarse a los cambios que se han producido en la sociedad desde los años 80, como el envejecimiento de la población, la pérdida de población rural, etcétera (...). Por tanto, ha sido necesaria la aprobación de la LRSAL para darle un impulso a esta Administración, modernizarla y racionalizarla.

Si bien la crisis galopante que ha sufrido España en los últimos años, ha sido trascendente para que se produjera con mayor celeridad dicha reforma de la Administración Local. Sin embargo, se considera que la misma fruto de las prisas ha sido más bien en algunos casos contradictoria e incluso poco ambiciosa en algunos aspectos.

Se trata de una Ley, la LRSAL que pretende darle un nuevo marco competencial a la Administración Local. Se aboga por el principio de una Administración, una competencia, para así evitar duplicidades. Además, las Diputaciones Provinciales asumen un papel importante en detrimento de la autonomía de los municipios. Mientras que otras Entidades como las mancomunidades y las EATIM salen peor paradas que las Diputaciones, llegando muchas de ellas a desaparecer por no adaptarse a las exigencias de la LRSAL.

La cuestión territorial es un tema candente, pues se cuestiona la existencia del gran número de municipios que tiene nuestro Estado. La LRSAL aboga por la fusión de municipios para reducir la gran cantidad que hay de los mismos. Pero realmente ha tenido poco éxito la fusión a la vista de que apenas unos pocos municipios se han iniciado el proceso de fusión.

En lo referente a las cuestiones económicas, son de vital trascendencia en la LRSAL. Puesto que la crisis económica ha puesto en jaque a muchas EE.LL. lo que ha llevado a que se abogue por una mayor sostenibilidad financiera y una racionalización de la estructura organizativa de la Administración Local. Aquellas EE.LL. que sean incumplidoras de lo establecido, tendrán que llevar a cabo un plan económico-financiero, que,

como medida drástica en caso de no cumplirlo, será la fusión con otro municipio que tenga las cuentas saneadas.

El legislador, desconfiando de la Administración Local, ha dado mayor protagonismo a los Funcionarios Locales de Habilitación Nacional, en detrimento del resto del personal al servicio de dicha Administración. Por tanto, nos encontramos ante una mayor dependencia de la Administración Local con respecto a la AGE.

Las Haciendas Locales también tienen algunas novedades dentro de la LRSAL, con el Plan económico-financiero como estrella. Donde el plan da una serie de pautas que las EE.LL. deben cumplir con eso evitan el mayor castigo que pueden sufrir, su absorción por otra Entidad Local, es decir, su desaparición. La reducción, conforme van pasando los años hasta su total desaparición, de los derechos de difícil o imposible recaudación, es otra nueva regulación de LRSAL.

En definitiva, nos encontramos ante una Ley que ha pretendido revolucionar la Administración Local, pero más bien se ha quedado en el intento. En las próximas páginas se va a ir desgranando las diferentes cuestiones antes dichas y otras más. Se trata de un análisis para un mayor entendimiento de esta novedosa Ley.

2. Justificación

Con el estudio y análisis de la LRSAL se pretende entender las razones que se persiguen con la aprobación de dicha Ley. Resulta pertinente esta investigación pues con ella se quiere vislumbrar los cambios que se puedan producir en el ámbito local.

La Administración Local presenta una serie de problemas tales como el solapamiento de competencias, tiene que tener claro cuáles son sus competencias, por tanto, la mencionada Ley aboga por aclarar las competencias que cada Administración debe asumir, puesto que supone una carga financiera para los Entes Locales. Se investiga sobre si verdaderamente se clarifican las competencias.

La LRSAL aboga por la fusión de municipios, pero ¿realmente ha sido eficaz con este tema?. Se habla de que España tiene en su territorio una gran cantidad de municipios si se compara con el resto de países de la UE, pero ¿la fusión es sinónimo de que se vaya a solucionar la crisis que sufre nuestro estado?.

En definitiva, con este trabajo se investiga sobre los problemas anteriormente citados y otros que se van a ir estudiando a lo largo de este ensayo. Por tanto, se verá en las siguientes páginas, si realmente esta Ley soluciona los problemas locales o solamente es un mero parche para salir del paso.

3. Objetivos

Los objetivos que se persiguen con esta investigación son el estudio pormenorizado de la LRSAL desde un punto de vista de la Ciencia Política y el Derecho público. Asimismo, se pretende analizar las novedades y mejoras que introduce esta Ley. Finalmente, el último objetivo es diagnosticar y descubrir deficiencias y disfuncionalidades en cuanto a su implementación.

4. Metodología

Para llevar a cabo este trabajo, en primer lugar, se ha realizado una búsqueda bibliográfica y documental para determinar hasta la fecha qué tipos de investigaciones se han hecho con respecto al tema que se está investigando. A continuación, se ha estructurado la investigación en varios bloques empezando por una introducción, una justificación y unos objetivos. Un cuerpo central, a su vez dividido en apartados y sub-apartados donde se desgranar los diferentes aspectos a tratar, hasta finalizar con unas conclusiones. El siguiente paso es el análisis, estudio y comprensión de la LRSAL, de la bibliografía relacionada con el tema, la doctrina, la jurisprudencia y las sentencias llevadas a cabo como consecuencia de la aprobación de dicha ley. El último paso es la redacción y confección del trabajo.

5. Análisis y evaluación jurídico-política de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

5.1. Antecedentes

La aprobación de la LRSAL se debe a la profunda crisis sufrida por España desde finales de la década de los 2000¹. Esta importante crisis ha hecho que en el 2011 se reformase el artículo 135 de la CE² de 1978. Dicho artículo establece el desarrollo legislativo de una serie de normas en donde se prime la sostenibilidad financiera, la racionalización y estabilidad presupuestaria en el ámbito de las Administraciones públicas. Fruto de esa reforma constitucional es la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. El objeto que recoge dicha Ley es la adaptación de la normativa sobre Administración Local a los principios antes dichos, para ello se aprobó la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

La LRSAL ha tenido una acogida dispar entre los agentes y juristas interesados sobre la materia.

Salazar Benítez sostiene que la LRSAL se entromete en competencias autonómicas sobre régimen local y no define claramente el marco competencial ni la financiación de los municipios³.

Salvador Crespo considera que la LRSAL tiende hacia una centralización, hay una vulneración en el reparto de competencias y se

¹ La crisis económica en España se desencadenó en 2008, fruto de un gran endeudamiento de la economía española que estuvo acompañado del estallido de la burbuja inmobiliaria en la que se encontraba el país. Para mayor profundización e información en el tema véase FERNÁNDEZ NAVARRETE, Donato: *La crisis económica española: una gran operación especulativa con graves consecuencias*. Estudios internacionales: Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. ISSN 0716-0240, Nº 183, 2016, págs. 119-151.

² AGUDO ZAMORA, Miguel J.: *Manual de derecho constitucional*. Editorial Tecnos, Madrid, 2014.

³ SALAZAR BENÍTEZ, Octavio: *La Autonomía Local Devaluada: La dudosa «racionalidad» de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 34, 2014, págs. 369-394.

produce una violación de la autonomía local⁴. Asimismo, indica que la LRSAL ha tenido muy en cuenta la cuestión económica por lo que: *“al vincular las reformas a la economía se han dejado al margen otros criterios básicos, como la función de cohesión territorial y social que cumplen los Gobiernos locales y su dimensión política como Gobierno más próximo a los ciudadanos, elegido democráticamente y dotado de autonomía”*⁵.

Rivero Ortega ve remota la posibilidad de que haya una multiplicación de las fusiones municipales y que el replanteamiento de las competencias locales dará pocos resultados⁶. Concluye afirmando *“que no es nada fácil «racionalizar» la Administración Local”*⁷.

Boix Palop dice que la LRSAL trae confusión, plantea contradicciones internas, duda de que vaya a haber un gran ahorro económico, y se produce una recentralización jurídica ya que este autor opina que el gobierno desconfía de la autonomía, en particular, de la autonomía local⁸.

Galán Galán, establece que, en cuanto a la aplicación, la LRSAL, tiene las dificultades 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”*⁹.

Alonso Varo escribe que *“probablemente la LRSAL sea “una Ley necesaria, pero también es errónea en su planteamiento y deficiente en su articulación”*¹⁰.

⁴ SALVADOR CRESPO, Mayte: *Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Cuadernos de Derecho Local (QDL). ISSN 1696-0955, núm. 34, febrero de 2014, págs. 126-144. Fundación Democracia y Gobierno local. Pág. 128.

⁵ SALVADOR CRESPO, Mayte: *Las competencias de las diputaciones...op. cit.* Página 128.

⁶ RIVERO ORTEGA, Ricardo: *Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época, ISSN-e 1989-8975. Nº. Extra 1, 2015. Pág. 4.

⁷ RIVERO ORTEGA, Ricardo: *Oportunidades, riesgos y resultados reales...op. cit.* Pág. 8.

⁸ BOIX PALOP, Andrés: *Sentido y orientación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época, ISSN-e 1989-8975. Nº 2, 2014. Pág. 19.

⁹ GALÁN GALÁN, Alfredo: *La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época. ISSN-e 1989-8975. Nº. Extra 1, 2015. Pág. 2.

¹⁰ ALONSO VARO, Joaquín: *La función de la legislación básica en la determinación de las competencias municipales*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época. ISSN-e 1989-8975. Nº 3, 2015. Pág. 20.

Asimismo, se pueden encontrar una serie de causas en la que hay una coincidencia entre los estudiosos del tema y es que nos encontramos ante una Ley que ha sido aprobada sin un consenso político y sin una hoja de ruta¹¹.

Por último, según indica Salvador Crespo, se echa en falta un órgano dentro de la Administración General del Estado que sea conocedor a fondo sobre la administración local¹².

5.2. La necesaria reforma local

La cuestión sobre la reforma local no es algo que sea reciente en el tiempo, más bien desde la aprobación de la LRBRL, hace ya más de 30 años se viene con esa idea¹³.

La LRBRL ha dado lugar a que haya una serie de disfuncionalidades en la esfera local. Se ha producido una duplicidad competencial dando lugar a que una misma competencia sea prestada por varias administraciones. En ocasiones se da la casualidad que un mismo servicio público es prestado por diferentes Administraciones Públicas. Los ayuntamientos prestan competencias que no les corresponden –competencias impropias- y sin la correspondiente financiación.

En efecto, el sistema competencial local se podría calificar de complejo, cuyo modelo ha dado lugar a dos consecuencias que tienen su incidencia sobre planos diferentes. Por un lado, se difumina la responsabilidad por parte de los gobiernos locales debido a que hay una confusión en el ámbito competencial entre las distintas Administraciones Públicas. Por otro lado, hay un desconcierto por parte de la ciudadanía ya que en ocasiones no saben cuál es la Administración responsable sobre los servicios públicos.

¹¹ La LRSAL fue aprobada en el Congreso de los Diputados con los votos a favor del PP y PNV y el resto del Parlamento en contra.

¹² SALVADOR CRESPO, Mayte: *Las competencias de las diputaciones...op. cit.* pág. 128.

¹³ Véase SALVADOR CRESPO, Mayte: *Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Cuadernos de Derecho Local (QDL). ISSN 1696-0955, núm. 34, febrero de 2014, págs. 126-144. Fundación Democracia y Gobierno local y ARENILLA SÁEZ, Manuel: *Génesis y finalidad de la reforma local*. REALA Nueva Época. ISSN 1989-8975, núm. Extraordinario, enero 2015.

Asimismo, hay una gran vinculación entre la disfuncionalidad del modelo de competencias y las haciendas locales.

Finalmente, respecto al sector público local, se produjeron dos acuerdos¹⁴ entre el Estado y las Entidades Locales que han servido de precedente para la LRSAL, que son el acuerdo de 2010 sobre la sostenibilidad de las finanzas en las EE.LL. cuyo objetivo era la mejora de la eficiencia y la disminución del gasto público. El otro acuerdo es del año 2012, cuyo fin era disciplinar la actividad de las Administraciones Públicas sin que por ello hubiera que producirse un descenso en la calidad de los servicios prestados por las mismas.

5.3. Novedades más significativas

La LRSAL lleva a cabo una serie de reformas que afecta a varias leyes y otras disposiciones del ordenamiento jurídico español. Para empezar la mayor modificación se produce en la LRBRL. Dicha modificación consiste a grandes rasgos en una mayor clarificación de las competencias, incentivar la fusión de municipios, nuevas funciones para personal al servicio de las Entidades Locales, la limitación de cargos públicos con dedicación exclusiva y personal eventual, el coste efectivo de los servicios, las reglas del plan económico-financiero, entre otros.

En menor medida modifica algunos artículos y disposiciones de la LRHL. En líneas generales son la minoración de derechos de difícil o imposible recaudación, cómo se va a llevar a cabo el control interno en las Entidades Locales, nuevos informes que tiene que realizar el órgano de intervención sobre resolución de discrepancias.

Igualmente, la LRSAL modifica pequeños apartados de otras normas como es el caso de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -reformada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

¹⁴ Dichos acuerdos son el Acuerdo Marco con las Entidades Locales sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013 y el Acuerdo de Reordenación y Racionalización del Sector Público instrumental local y de control, eficiencia y reducción del gasto público.

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público-. Viene a añadir una Disposición Adicional sobre el régimen jurídico de los consorcios.

Igualmente, se derogan las disposiciones de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público -reformado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 15 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público-, que contradigan a la LRSAL.

En el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, se modifica el régimen de monopolio.

Se modifica la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en lo referente al incumplimiento por parte de las Entidades Locales del envío al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas toda información relativa a la liquidación de sus presupuestos.

En cuanto al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo -reformado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana-. Se incorpora un nuevo apartado donde indica que si los municipios cuentan con suelo podrán destinarlo para la reducción de la deuda comercial y financiera.

En definitiva, con todo lo dicho, la LRSAL se estructura de la siguiente forma:

- Un primer artículo en que se desarrollan las reformas que afectan a la LRBRL.
- Un segundo artículo donde se plasman las reformas referentes a la LRHL.
- 17 disposiciones adicionales, aquí entraría los regímenes aplicables de la LRSAL en Madrid, Barcelona, el País Vasco, Navarra, Ceuta, Melilla, Cabildos, Consejos Insulares, competencias autonómicas en régimen local, etc.
- 11 disposiciones transitorias, aquí entrarían cuestiones como competencias que tiene que tener las CC.AA. en salud,

educación, servicios, sociales, sobre la disolución de EATIM que sean ineficientes, el régimen transitorio de los habilitados nacionales y del personal directivo, sobre la aplicación de las limitaciones del personal eventual y cargos con dedicación exclusiva, etc.

- Una disposición derogatoria. Quedan derogadas todas las disposiciones que contradigan lo establecido en la LRSAL.
- 6 disposiciones finales donde se modifican las leyes anteriormente dichas.

Con la aprobación de esta Ley *“el Gobierno no ha escondido que el eje fundamental sobre el cual pivotará el régimen local durante los próximos años pasa a ser la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Haciendas locales, haciendo mucho más hincapié en esta última que en la primera, y asumiendo una merma de la autonomía local constitucionalizada”*¹⁵.

La LRSAL persigue aclarar y revisar el estatuto jurídico de la Administración Local en donde se puede vislumbrar la consecución de cuatro objetivos:

- Evitar las duplicidades en las competencias y la prestación de servicios de forma que se abogue por el principio de *“una administración una competencia”*.
- Que haya una racionalización en la estructura organizativa de la Administración Local conforme a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- Garantizar y llevar a cabo un control más riguroso en el ámbito financiero y presupuestario.
- Evitar e impedir intervenciones administrativas desproporcionadas favoreciendo la iniciativa económica privada.

5.4. Relaciones interadministrativas

¹⁵ SALVADOR CRESPO, Mayte: *Las competencias de las diputaciones... op. cit.*, pág. 131.

A lo largo de la LRSAL se establece que tiene que existir una coordinación entre las diferentes Administraciones puesto que si no hay colaboración entre ellas difícilmente se podrá aplicar esta Ley. Por tanto, es importante destacar el principio de lealtad institucional en las relaciones entre las Administraciones Públicas. Dicho principio de lealtad institucional *“se relaciona con la dimensión derivada del propio principio de autonomía en la gestión de los intereses respectivos, entendido como el respeto debido a las competencias de otros Entes. Al no poder funcionar la Administración como si se tratara de apartados incomunicados, se hace necesario el establecer una serie de fórmulas de colaboración y de coordinación interadministrativas. Se trata de una limitación en el ejercicio de los propios poderes”*¹⁶. Por tanto, las Administraciones Públicas deberán:

- *“Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.*
- *Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones.*
- *Valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.*
- *Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.*
- *Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas”*¹⁷.

Cabe decir que la cooperación entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y Comunidades Autónomas tiene carácter voluntario en asuntos económicos, técnicos y administrativos en lo que

¹⁶ CANALES ALIENDE, José Manuel y PÉREZ GUERRERO, Pedro Luis: *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*. Editorial Club Universitario, Alicante, 2002. Pág. 96.

¹⁷ Artículo 55 de la LRSAL.

respecta a servicios locales como a asuntos de interés común. La cooperación, por tanto, se desarrollará en lo previsto en las leyes y en todo caso a través de consorcios o convenios administrativos.

Del mismo modo, la creación de consorcios solo se podrá realizar cuando no se pueda formalizar a través de un convenio. Por tanto, los consorcios o convenios cuando se suscriban, llevarán aparejados los siguientes objetivos: la mejora de la eficiencia en la gestión pública, la eliminación de duplicidades administrativas, el cumplimiento de la legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Finalmente, la LRSAL añadía un nuevo artículo el 57 bis titulado “*garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas*”. Consiste en que la Administración General del Estado retiene transferencias a las CC.AA. que tengan deudas con sus Entidades Locales. Pero ha sido declarado inconstitucional por Sentencia del TC 41/2016, de 3 de marzo al entender que se trata de una competencia autonómica y no estatal. Es decir, es inconstitucional “*porque incide de forma directa en una materia, las relaciones financieras del Estado con las Comunidades Autónomas, cuya regulación no se ha llevado a cabo mediante ley orgánica, tal y como exige el art. 157.3 CE*”¹⁸.

5.5. Alcance del nuevo marco competencial

La LRSAL dibuja una nueva delimitación competencial pues uno de los principios en que se basa la misma reflejado en su Preámbulo es “*una administración una competencia*”. Por tanto, aquellos municipios con menos de 20.000 habitantes podrán ser sustituidos para la aplicación de sus competencias en favor de las Diputaciones provinciales en el caso de que no sean capaces de ofrecerlas al menor coste posible.

El artículo 7 de la LRSAL en su apartado 1 indica que “*las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación*”. De

¹⁸ <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/10937-el-tc-declara-inconstitucionales-algunos-preceptos-de-la-ley-27-2013-de-racionalizacion-y-sostenibilidad-de-la-administracion-local/> (Consultado el 5 de junio de 2016).

manera que las competencias pueden ser exclusivas de las Entidades Locales o bien tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden delegar competencias en las EE.LL. Asimismo, el apartado 4 del mismo artículo establece que *“las Entidades Locales solo 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”*.

En definitiva, podemos decir que son 3 los tipos de competencias que vamos a encontrar en las Entidades Locales:

- Competencias propias, que se ejercen de forma autónoma y bajo la responsabilidad de la Entidad Local. Con este nuevo sistema de competencias propias, Quintana Ibáñez escribe que se ha pasado *“de un sistema basado en la autonomía local a un sistema basado en la suficiencia financiera, en la eficacia y en la sostenibilidad presupuestaria, dejando de lado la proximidad a los vecinos, los intereses propios del municipio, la autonomía local y limitándose también la capacidad/potestad de autoorganización del municipio”*¹⁹.
- Competencias delegadas, que son el Estado y las Comunidades Autónomas las delegantes, sin perder la titularidad de la mismas y que se ejercen en la forma establecida en la disposición o acuerdo de delegación. Quintana Ibáñez²⁰ indica que con estas delegaciones se cercena la autonomía local ya que una Administración Local no puede delegar a otra Entidad Local determinadas competencias. Arguye también que se soslaya la autonomía local y no se tiene en cuenta los intereses del municipio ni de la comunidad vecinal.

¹⁹ QUINTANA IBÁÑEZ, Ortzi de la: *Las Competencias Municipales tras la modificación del régimen local operada con la aprobación de la Ley 27/2013: Especial referencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra*. Jado: Boletín de la Academia Vasca de Derecho. ISSN 1888-0525, año 2013. Nº 26, 2014. Pág. 22.

²⁰ *Ídem*. Pág. 33.

- Competencias distintas a las anteriormente dichas, en este caso, solo las pueden asumir en el caso de que no se ponga en riesgo la Hacienda de la Entidad y que no sea prestada por otra administración. Como indica Quintana Ibáñez²¹ no importan los vecinos, más bien, es el criterio económico el que prima para que se produzca estas competencias.

En lo referente a las competencias propias, el artículo 25.2²² de la LRSAL establece una lista que tiene que ser ejercida por los municipios en todo caso. Además, estas competencias estarán determinadas por Ley, tendrán que ir acompañadas de una memoria económica, se evitará un mayor gasto financiero y no se podrá producir una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.

A continuación, en el artículo 26.1²³ de la LRSAL se enumeran una serie de servicios que tienen que ser prestados obligatoriamente por los municipios. En el caso, que los mismos no los puedan asumir serán las Diputaciones quienes los lleven a cabo.

Por lo que respecta a la delegación de competencias que efectúen el Estado y las CC.AA., éstas serán asumidas por los municipios con una duración no inferior a 5 años, la duración concreta, el contenido y el alcance se establecerá en el acuerdo o disposición de delegación. Además, deberán

²¹ *Ídem*. Pág. 40

²² 2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, a grandes rasgos, sobre las siguientes materias: Urbanismo, medio ambiente, abastecimiento de agua potable, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios, tráfico, promoción de la actividad turística, ferias, mercados, comercio ambulante, protección de la salubridad pública, cementerios, promoción del deporte y la cultura, participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y promoción de las TICs.

²³ 1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

ir acompañadas de una memoria económica y no podrá conllevar un mayor gasto financiero.

El artículo 27.3²⁴ determina entre otras, las competencias que se podrán delegar por el Estado o las CC.AA., que siempre llevarán un mismo criterio homogéneo. Asimismo, se evitará las duplicidades administrativas, se mejorará la transparencia en los servicios administrativos y con la contribución a los procesos de racionalización administrativa.

Igualmente, hay que decir que el municipio deberá aceptar la delegación para que sea efectiva. Cuando se produzca la delegación, la Administración delegante podrá dictar instrucciones técnicas para dirigir y controlar los servicios delegados. También podrá revocar la delegación cuando se incumplan los parámetros establecidos en el acuerdo de delegación. Del mismo modo, es importante señalar que la delegación deberá ir acompañada de la financiación que le corresponda.

Finalmente, hay que decir con respecto a los servicios que son de la competencia de las Entidades Locales tiene que gestionarse con eficiencia y de la forma más sostenible posible. Podrán optar por una gestión directa o por una gestión indirecta:

A) Gestión directa, para Fernández Pérez²⁵ este tipo de gestión es la que la propia Entidad Local la que lleva a cabo la gestión del servicio, en la que no hay intermediarios y es la propia plantilla de la Entidad Local la que se encarga de la misma. Tiene las siguientes modalidades:

a) Gestión por la propia Entidad Local.

²⁴ La Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias: Vigilancia y control de la contaminación ambiental, protección del medio natural, servicios sociales, conservación de centros sanitarios y escuelas infantiles, gestión de instalaciones culturales y deportivas, inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales, promoción y gestión turística. Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos. Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado. Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado. Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa. Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

²⁵ <http://cidta.usal.es/cursos/ETAP/modulos/libros/GestionAgua.pdf> Pág. 8 (Consultado el 6 de junio de 2016).

b) Organismo autónomo local, que es aquel que *“realiza actividades fundamentalmente administrativas y se someten plenamente al Derecho público”*²⁶.

c) Entidad pública empresarial local, que *“realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica y, aun cuando son regidos en general por el Derecho privado, les resulta aplicable el régimen de Derecho público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de su funcionamiento”*²⁷.

d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública. *“Se rigen por el Derecho Privado, sin presupuesto limitativo y están sometidos al Plan General de Contabilidad del Sector privado. Sus cuentas se integran en la Cuenta general de la entidad principal y se rinden conjuntamente”*²⁸.

Se utilizarán preferentemente lo dispuesto en las letras a) y b), y sólo se utilizará las letras c) y d) cuando éstas sean más sostenibles y eficientes que las 2 primeras, y que se formulen bajo criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Tendrá que existir una memoria justificativa donde conste que se ha recibido asesoramiento que se llevará al Pleno para que lo apruebe. Asimismo, se realizarán informes sobre el coste del servicio y el apoyo técnico que se ha recibido que se deberán de publicar. El Interventor dictaminará la sostenibilidad de las propuestas planteadas.

B) Gestión indirecta, Fernández Pérez²⁹ indica que, bajo la modalidad de gestión de forma indirecta, el Ente Local transfiere parte de la responsabilidad y así como el riesgo del servicio a la iniciativa privada. en este caso hay que tener en cuenta que se debe de llevar a cabo mediante las distintas formas que se prevén para el contrato de

²⁶ Definición obtenida del Preámbulo de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

²⁷ *Idem*

²⁸ <http://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/entidadeslocales/EntidadesdependientesEntidadLocal.html> (Consultado el 6 de junio de 2016).

²⁹ <http://cidta.usal.es/cursos/ETAP/modulos/libros/GestionAgua.pdf> Pág. 9 (Consultado el 6 de junio de 2016).

gestión de servicios públicos según lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

5.6. Nuevas competencias para la Junta de Gobierno Local

En el caso de que el Pleno de la Corporación Local no consiguiese aprobar en primera votación con la mayoría estipulada en la LRBRL, para la adopción de acuerdos, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar:

“a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado.

b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

c) Los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas.

d) La entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros”³⁰.

Para Cocuera Torres³¹ dejar en manos de la Junta de Gobierno Local estas competencias no es acertada, ya que los miembros de la misma son designados libremente por el Alcalde o Presidente, dando cuenta al Pleno. Según escribe, en este órgano no hay un reflejo de los resultados electorales y la voluntad de los votantes queda rebajada.

³⁰ Disposición Adicional decimosexta de la LRSAL.

³¹ CORCUERA TORRES, Amable: *Aspectos financieros de la reforma local*. REALA Nueva Época. ISSN 1989-8975, núm. Extraordinario, enero 2015. Pág. 13.

5.7. Cuestiones territoriales sobre los municipios

5.7.1. Incentivos para la fusión de municipios

Una novedad que presenta la LRSAL es el fomento de la fusión de municipios. Con ello se pretende que se supere la atomización del mapa municipal español, así como que la fusión incide a racionalizar sus estructuras.

Cabe decir, que nos encontramos con una gran cantidad de municipios que hace que España sea uno de los países de la UE con mayor número de municipios.

Rebollo Puig indica que tiene que haber una reforma de la planta local, habla de la aniquilación de aquellos municipios que no tengan un sustrato social y cultural arraigado por su ínfima población. Pero al mismo tiempo ve importante que aquellos municipios que sí tengan ese arraigo sean respetados, aunque sean pequeños³².

Arenilla afirma que *“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”*³³.

Para evitar este problema de inframunicipalismo, se establecen una serie de incentivos para llevar a cabo la fusión como puede ser una mayor financiación, mayores subvenciones, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local, la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios debido al aumento poblacional.

Serán las CC.AA. las encargadas de legislar acerca de la creación y supresión de municipios, así como la alteración de los términos municipales. Dichos cambios no podrán afectar a los límites provinciales. Asimismo, se

³² REBOLLO PUIG, Manuel: *La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. ISSN 1699-7476. Nº 308, 2008. Pág. 203.

³³ ARENILLA SÁEZ, Manuel: *Génesis y finalidad de la reforma local*. REALA Nueva Época. ISSN 1989-8975, núm. Extraordinario, enero 2015. Pág. 4.

necesita la audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado.

Además, para poder acceder a la aprobación de nuevos municipios, tendrán que contar como mínimo con 5.000 habitantes, ser sostenibles financieramente, mantener la calidad de los servicios y contar con recursos suficientes para llevar a cabo las competencias.

Por lo que se está viendo desde que se aprobó la LRSAL es que no se está respetando el límite de 5.000 habitantes para que se creen nuevos municipios. Por ejemplo, Montecorto (Málaga), Dehesas Viejas (Granada), Pueblo Nuevo de Miramontes (Cáceres), entre otros, son nuevos municipios creados en los últimos años y ninguno de ellos supera los 5.000 habitantes, es más ni siquiera superan el millar de habitantes y se espera que hayan más segregaciones de municipios. Es decir, se está tomando el camino contrario, cada vez hay más municipios. Parece claro, que ha sido un fracaso la LRSAL en esta materia pues solo ha habido 2 casos en España, concretamente en Galicia, de fusiones desde la aprobación de esta Ley: Oza y Cesuras, y Cotobade y Cerdedo.

Algunas de las causas de que se produzca este fracaso es que hay un sentimiento hacia el sitio donde uno ha nacido, hay un gran sentimiento hacia lo local, al lugar donde uno ha nacido, hay un rechazo de unirse a otro municipio por los vecinos, el municipio es la entidad natural por excelencia³⁴.

La LRSAL determina que el Estado fomentará la fusión de municipios para cuyo objetivo se establece la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. Para ello, cuando varios municipios se quieran fusionar se llevará a cabo a través de un convenio de fusión, regulado éste en el artículo 13.4³⁵ de la LRSAL y que no podrá segregarse hasta que no

³⁴ CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio: *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*. REALA Nueva Época. ISSN 1989-8975, núm. Extraordinario, enero 2015. Pág. 10.

³⁵ 4. Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión. Al municipio resultante de esta fusión le será de aplicación lo siguiente:

hayan transcurrido 10 años como mínimo. El convenio de fusión deberá aprobarse por mayoría simple por cada uno de los municipios fusionados.

¿Qué conlleva la fusión?

- La integración de todos los territorios, poblaciones y organizaciones de los antiguos municipios. Se trata de unir no solo físicamente los términos municipales sino todos los recursos económicos, los medios personales y los recursos materiales.
- De forma transitoria, el gobierno del nuevo municipio estará constituido por todos los concejales de los municipios fusionados. Hasta las siguientes elecciones locales, el Pleno estará formado por todos los concejales de los municipios fusionados, ya que es la mejor forma de dar cabida a todos los cargos mientras dure esa legislatura. Lo interesante sería ver si en la siguiente legislatura, con la excusa del mayor número de habitantes, los cargos políticos empiezan a subirse los sueldos. Si esto ocurre así se podría decir que esta medida es un fracaso.

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

b) El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieron cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

c) Su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

d) De la aplicación de las reglas contenidas en las letras anteriores no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del citado texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

e) Se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de 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.

f) Queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 que le corresponda por razón de su aumento poblacional.

g) Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

- Los municipios fusionados o alguno de ellos podrán funcionar como organizaciones desconcentradas. La propia LRSAL es contradictoria, por un lado, hace desaparecer las EATIM y por otro crea esta nueva figura, que en definitiva ambas vienen a cumplir las mismas funciones, que es la desconcentración del Ayuntamiento.
- El nuevo municipio asumirá los derechos y obligaciones de los anteriores municipios³⁶.
- Se tendrá que aprobar un nuevo presupuesto por parte del municipio nuevo en el ejercicio presupuestario siguiente. Este punto se lo podrían haber ahorrado, porque es evidente que en el ejercicio presupuestario siguiente tienen que aprobar un presupuesto.

Martínez Pallarés dictamina que la LRSAL evita entrar en profundidad para la reestructuración de la planta municipal, pues solo hay un artículo que aparece de forma testimonial y simbólica en dicha Ley. *“Para ello fía la cobertura de las evidentes deficiencias de nuestros municipios en la prestación de sus servicios mínimos y en la ejecución de sus competencias a las actuaciones de las entidades supramunicipales”*³⁷.

Asimismo, Martínez Pallarés, destaca tres novedades importantes en este aspecto: Es un acierto que las Diputaciones se encarguen de gestionar competencias allá donde los municipios no llegan, en detrimento de las mancomunidades y consorcios; Al recibir mayores competencias otras Administraciones, se difumina la responsabilidad en cuanto a la política municipal de cara a los ciudadanos; Finalmente, la realidad es irreversible

³⁶ Artículo 13 e) de la LRSAL: Si uno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit se podrán integrar, por acuerdo de los municipios fusionados, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio, que designará un liquidador al que le corresponderá la liquidación de este fondo. Esta liquidación deberá llevarse a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores. La aprobación de las normas a las que tendrá que ajustarse la contabilidad del fondo corresponderá al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado.

³⁷ MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis: *La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: esperando a Godot*. Revista “Cuadernos Manuel Giménez Abad”. ISSN-e 2254-4445. Nº 17, 2014. Pág. 80.

para muchos municipios, pues el envejecimiento de la población, la pérdida de población hacen mella en ellos.

5.7.2. Las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio (EATIM)

Las EATIM tienen que estar reguladas por normativa de las Comunidades Autónomas. Se constituirán sobre la base de núcleos de población separados del principal y que tendrá su denominación tradicional o la que establezcan las leyes. La iniciativa corresponderá a la población que quiera constituirse en EATIM o al respectivo ayuntamiento, éste último deberá ser oído. Solo se podrán crear EATIM en el caso de que resulte una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados.

Por tanto, las EATIM *“deberán, en un plazo de tres meses, presentar sus cuentas ante el Estado y Comunidades Autónomas. En caso de que no lo hagan se disolverán y se integrarán en los ayuntamientos de los que dependan como organización desconcentrada, correspondiendo al municipio la prestación del mismo, carentes de personalidad jurídica. En todo caso no se permitirá la creación de nuevas Entidades Locales menores con personalidad jurídica propia y se mantendrán únicamente las existentes, si se presentan sus cuentas, y aquellas que hubiesen iniciado su procedimiento para su constitución antes del 1 de enero de 2013”*³⁸.

Si se produce la disolución de una EATIM el ayuntamiento del que dependa asumirá los derechos y obligaciones de la misma. Asimismo, el personal que estuviera al servicio de la EATIM se incorporará al ayuntamiento respectivo.

Corcuera Torres³⁹ entiende que ésta es una medida desproporcionada para lo que realmente se pretende, ya que afecta a la Entidad Local con una medida de carácter sancionador directa, sin procedimiento alguno y sin ninguna posibilidad de defensa.

³⁸ CALVO VÉRGEZ, Juan: *La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad*. REALA Nueva Época. ISSN 1989-8975, núm. 2, julio-diciembre 2014. Página 8.

³⁹ CORCUERA TORRES, Amable: *Aspectos financieros de la reforma local...op. cit.* Pág. 15

El mismo autor indica que el tener que asumir una Entidad Local las deudas y el personal de otra, “*se podría producir la paradoja de que una entidad saneada, acabara contagiada por otra por el mero incumplimiento de la obligación de presentar cuentas*”⁴⁰.

5.7.3. Mancomunidades

Las mancomunidades tienen que adaptar sus estatutos a lo dispuesto en el artículo 44 de la LRBRL⁴¹, si no quieren ser disueltas en el plazo máximo de 6 meses desde la entrada en vigor de la LRSAL.

Las competencias de las mancomunidades están orientadas a la realización de obras y la prestación de servicios que sean necesarios para el municipio de conformidad con los artículos 25 y 27 de la LRBRL.

Martínez Pallarés⁴² ve con esta nueva regulación de las mancomunidades, que el legislador quiere que las mismas tengan pocas competencias, reducir su papel, pues lo que pretende es que el protagonismo lo reciban las Diputaciones Provinciales. Sobre todo, para la coordinación y la gestión de aquellos municipios que cuenten con una población inferior a 20.000 habitantes.

⁴⁰ *Ibidem* pág. 16.

⁴¹ 1. Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

2. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.

En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.

3. El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las comunidades autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:

a) La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea.

b) La Diputación o Diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos.

c) Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos.

4. Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de mancomunidades.

5. Podrán integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas comunidades autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las comunidades autónomas afectadas.

⁴² MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis: *La planta local tras la Ley de...op. cit.* Pág. 80.

5.8. Miembros y personal de las Entidades Locales

5.8.1 Miembros de las Entidades Locales: régimen retributivo y limitación de los que tienen dedicación exclusiva

Respecto al régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales será la Ley de Presupuestos Generales del Estado la que determinará anualmente el tope máximo total que pueden percibir dichos miembros, exceptuados los trienios a que tengan derecho los funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales. Tendrán que respetar en todo caso el límite máximo que a continuación se detalla:

Habitantes	Referencia
Más de 500.000	Secretario de Estado.
300.001 a 500.000	Secretario de Estado -10%.
150.001 a 300.000	Secretario de Estado -20%.
75.001 a 150.000	Secretario de Estado -25%.
50.001 a 75.000	Secretario de Estado -35%.
20.001 a 50.000	Secretario de Estado -45%.
10.001 a 20.000	Secretario de Estado -50%.
5.001 a 10.000	Secretario de Estado -55%.
1.000 a 5.000	Secretario de Estado -60%.

Fuente: Artículo 75 bis.1 de la LRSAL

Esta medida parece acertada pues evita que los cargos públicos se pongan un sueldo desproporcionado, aunque la LRSAL podría haber profundizado más en el tema y detallar mucho más los sueldos de los miembros de las Corporaciones Locales.

Cabe decir que los municipios con menos de 1.000 habitantes no tendrán miembros con dedicación exclusiva, de forma excepcional

tendrán dedicación parcial. La LRSAL ha querido resaltar este límite, aunque la mayoría de municipios con muy poca población ya venían ejerciendo los cargos sin remuneración alguna y sin exclusividad, por tanto, no es ninguna novedad, aunque intenten hacernos creer que sí.

Los presidentes de las Diputaciones tendrán como límite máximo de sus retribuciones el tramo que tenga el alcalde o presidente del municipio más poblado de la provincia. Los presidentes de los Cabildos y Consejos Insulares tendrán como tope máximo en sus retribuciones el tramo que tenga el alcalde o presidente del municipio con más población de su provincia según se dispone a continuación:

Habitantes	Referencia
Más de 150.000	Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia.
25.000 a 150.000	70% del Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia.
0 a 25.000	50% del Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia.

Fuente: Artículo 75 bis.2 de la LRSAL

La LRSAL también determina que los miembros que no tengan dedicación exclusiva ni parcial percibirán asistencias por la concurrencia a las sesiones de los órganos colegiados de que formen parte. Tampoco es una novedad, se venía haciendo así hasta la fecha. Tendría que haber especificado cuánto van a cobrar por las asistencias para evitar despilfarros.

Ahora bien, Font i Llovet *et al.*⁴³ esgrimen que son varias las dudas que presenta este apartado, debido a la deficiente redacción del

⁴³ FONT I LLOVET, TOMÁS; VILALTA REIXACH, MARC; ALDOMÁ BUIXADÉ, JOSEP: *Límites a las retribuciones de los cargos electos locales*. Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria. ISSN 0211-9560. Nº 104, 2016. Págs. 103-134. Pág. 17.

mismo, por un lado, cuestionan la competencia normativa para establecer los límites retributivos. Dichos autores indican que este aspecto está ligado al estatuto jurídico de los cargos electos locales⁴⁴, es decir, el Estado es el encargado de dictaminar las directrices generales. Sin embargo, este precepto va más allá, por lo que se estaría vulnerando la competencia de desarrollo que forma parte de las CC.AA.. Y, por otro lado, se preguntan qué conceptos retributivos concretos se deben incluir. Concluyen indicando que el límite para todos los conceptos sería el subjetivo, es decir, abarcaría la suma de todas las retribuciones y asistencias por razón del cargo, ya sea proveniente de una corporación local o de varias.

El artículo 75 ter de la LRSAL establece la restricción del número de miembros con dedicación exclusiva, que va desde los municipios de menos de 1.000 habitantes que no tendrá ninguno a los municipios con población entre 700.001 a 1.000.000 de habitantes que podrá tener como máximo 25. Las excepciones, son los municipios de Madrid y Barcelona que contarán con 45 y 32 respectivamente.

En las Diputaciones tendrán un máximo de miembros con dedicación exclusiva que coincidirá con el del tramo correspondiente a la Corporación del municipio más poblado de su provincia. En Cabildos y Consejos Insulares, las islas que tengan más de 800.000 habitantes se reducirá en 2 respecto al número actual de miembros de cabildo, mientras que en aquellas que cuenten con una población por debajo de los 800.000 será el 60% de los cargos electos en cada Cabildo Insular.

5.8.2. Personal Directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares

El TREBEP define en su artículo 13 al personal directivo *“como el que desarrolla funciones directivas profesionales en las*

⁴⁴ Para mayor información consúltese el Título I *“Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales”* del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración”.

Para el nombramiento de personal directivo se tendrá que tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Se seguirá por criterios de competencia profesional y experiencia.
- Ha de ser funcionario del grupo A1 de cualquier Administración Pública (aunque se podrá prescindir de este requisito en atención a las características específicas de las funciones).

La propia Ley indica por tanto que tiene que seguirse los criterios de competencia profesional y experiencia. Pero en la elección de este tipo de personal pueden producirse situaciones de discrecionales a la hora de elegir quién va a ocupar ese puesto ya que no se trata de un proceso selectivo.

Sarmiento Larrauri y Villanueva Puertollano⁴⁵ aseveran que es muy difícil que estos puestos sean ocupados por personal laboral. Pues es muy difícil que un personal laboral ascienda hasta los puestos de carácter directivo, es más plausible que lo haga un funcionario.

Por su parte, Morcillo Moreno⁴⁶, establece que las Diputaciones Provinciales deberían incorporar un Estatuto para el Personal Directivo para enumerar las funciones que tendría que tener este tipo de personal de forma clara y concisa. De esta manera, si funciona bien la estructura directiva profesional, el papel institucional de las Diputaciones será más viable.

5.8.3. Funcionarios al servicio de la Administración Local

⁴⁵ <https://iratxepikaza.com/2012/05/08/el-personal-directivo-funcionario-de-carrera-o-personal-eventual-o-laboral/> (Consultado el 8 de junio de 2016).

⁴⁶ MORCILLO MORENO, Juana: *El pretendido impulso a la Administración Provincial en la reforma española de 2013*. Istituzioni del Federalismo: Rivista di Studi Giuridici e Politici. ISSN 1126-7917. Nº 2, 2014. Pág. 371.

Se regulan en el artículo 92 de la LRSAL donde indica que como regla general los puestos de trabajo en la Administración Local estarán desempeñados por personal funcionario. Con ello se evita que cada vez que haya un cambio de gobierno en el Ayuntamiento se produzca un cambio en el personal, que esto llevaría al caos de la propia Corporación.

Igualmente, en el caso de que se desempeñen funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses general, en el ejercicio de autoridad, corresponderá de manera exclusiva a los funcionarios de carrera. La LRSAL lo ha querido resaltar, pero no es ninguna novedad, se recoge en la propia CE. Está claro que aquellos temas más sensibles sean llevados por Funcionarios porque en definitiva son los más especializados en el tema y lo más conocedores de la Corporación.

En los demás dicho artículo remite para mayor conocimiento de la materia al Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, legislación del Estado en materia de función pública, así como legislación autonómica.

Cabe decir que es la propia Corporación Local la encargada de seleccionar los funcionarios a excepción de los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

5.8.4. Personal laboral y eventual

El personal laboral será seleccionado por las Corporaciones Locales. Ocurre igual que con los funcionarios, pues es la propia Corporación la que realmente sabe qué personal necesita y de qué tipo para su propio quehacer.

Éstas aprobarán anualmente la masa salarial de dicho personal cuyos límites y condiciones serán los que dicte la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Es importante determinar la

masa salarial no solo en los laborales sino también en el resto de empleados públicos, puesto que así se evita que haya grandes disparidades de sueldos entre diferentes empleados públicos cuando están realizando una misma tarea.

Asimismo, dicha masa salarial deberá ser publicada en la sede electrónica de la corporación, así como en el Boletín Oficial de la Provincia o Comunidad Autónoma Uniprovincial en el plazo de 20 días.

En cuanto al personal eventual, el TREBEP en su artículo 13 lo define como *“el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin”*.

Este tipo de empleado estará asignado a los servicios generales de las Entidades Locales, y de manera excepcional se podrá asignar a otros servicios o departamentos si así lo indica el reglamento orgánico. En la sede electrónica y en el Boletín Oficial de la Provincia y Comunidad Autónoma Uniprovincial se publicará semestralmente el número de puestos reservados a este tipo de personal.

Asimismo, el artículo 104 bis establece que el número de puestos para personal eventual irá desde 1 que podrán contar los municipios entre 2.000 y 5.000 habitantes, siempre que no tengan ningún miembro de la corporación con dedicación exclusiva, hasta los municipios con más de 500.000 habitantes que tendrán como máximo un 0,7 por ciento del número total de puestos de trabajo de la plantilla.

Es importante acotar el número de personal eventual, pues no dejan de ser empleados elegidos de forma discrecional. Realizan tareas de confianza y asesoramiento, pero puede pasar que sean elegidos sin ninguna formación por el mero hecho de ser familiar o amigo del político de turno. Para Mellado Ruiz⁴⁷ es acertada la limitación del personal eventual que puede haber en las EE.LL.

⁴⁷ MELLADO RUIZ, Lorenzo: *La situación del personal al servicio de la Administración Local*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época. ISSN-e 1989-8975. Nº extra 1, 2015. Pág. 5.

En las Diputaciones habrá un número de personal eventual que coincidirá con el tramo del Municipio que cuente con mayor número de habitantes. En Cabildos y Consejos Insulares, las islas que tengan más de 800.000 habitantes se reducirá en 2 respecto al número actual de miembros de cabildo, mientras que en aquellas que cuenten con una población por debajo de los 800.000 será el 60% de los cargos electos en cada Cabildo Insular. En cuanto al resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes no tendrán personal eventual.

5.8.5. El nuevo papel de los interventores

Los funcionarios de la administración local con habilitación nacional, en concreto los interventores y secretarios-interventores asumen un mayor protagonismo en la LRSAL. Pues que como dice Fuentes Gasó el Estado desconfía de las Entidades Locales *“por ello limita el margen de maniobra y la capacidad de decisión de los entes municipales a favor de un mayor control por parte de la Administración General del Estado que tiene, como uno de sus medios más potentes, a los Funcionarios Habilitados Nacionales al servicio de las Entidades Locales”*⁴⁸.

Si bien aparecen las modalidades de función interventora, control de eficacia y control financiero, ahora hay que añadir la auditoría de cuentas en el control financiero que además se establecerá reglamentariamente. Por tanto, se observa que hay un mayor control sobre los entes dependientes de las Entidades Locales.

Igualmente, se hace necesario un estatuto de la función de control para salvaguardar la actuación del interventor, así como establecer los derechos y deberes del mismo.

Asimismo, el interventor tiene que enviar a la Intervención General de la Administración del Estado un resumen del control efectuado, se podría

⁴⁸ FUENTES GASÓ, Josep Ramón: *La función de regeneración democrática local de los funcionarios de habilitación con carácter nacional*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época. ISSN-e 1989-8975. Nº 4, 2016. Pág. 22.

decir que no encontramos ante un segundo control interno por parte de la Administración General del Estado.

Por otro lado, el interventor puede estar en desacuerdo con los actos, informes o expedientes a la hora de fiscalizarlos. Para ello la ley establece que en estos casos se formulen reparos por el interventor, además tendrán que ser motivados y razonados. En el caso de que no se emitan reparos el interventor tomaría responsabilidad en el asunto.

Anualmente, el interventor enviará al Tribunal de Cuentas todos los acuerdos y resoluciones que hayan adoptado el Presidente y el Pleno de la corporación local que sean contrarios a los reparos formulados. Y también enviará un resumen de las anomalías que se hayan detectado en lo que respecta a los ingresos.

Con estas novedades y el papel que se les da a los Habilitados Nacionales, lo que se vislumbra es una mayor dependencia de la EE.LL. con respecto a la Administración General del Estado en detrimento de las CC.AA. Si bien, es verdad que esta situación no es aplicable en algunas CC.AA. como el País Vasco. Para *“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”*⁴⁹.

5.9. Las Diputaciones

Desde 1833 España se divide en provincias, cuyo órgano de gobierno son las Diputaciones, un tipo de Administración que ha perdurado hasta nuestros días. Hoy es cuestionado su papel, pero con la LRSAL se ha pretendido que las mismas tengan un mayor protagonismo para así darle mayor sentido y mayor legitimidad ante la ciudadanía. Para ello, se le ha dotado de mayores competencias.

⁴⁹ MELLADO RUIZ, Lorenzo: *La situación del personal al servicio...* op. cit. pág. 8.

Para comenzar la LRSAL remodela el ámbito competencial de las Diputaciones Provinciales, el Artículo 36.1⁵⁰ de dicha ley se encarga de regular las competencias.

A grandes rasgos, las Diputaciones se encargan de coordinar los servicios municipales. Ofrecer asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios sobre todo a los pequeños. Prestar servicios de carácter supramunicipal. Fomentar el desarrollo económico y social. Apoyo en la gestión financiera, y prestación de administración electrónica y contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. Seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con menos de 5.000 habitantes.

Igualmente, las Diputaciones Provinciales aprueban anualmente un plan de carácter provincial para en obras y servicios de competencia municipal. El plan contendrá una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos. Estos criterios han de ser objetivos y equitativos, un

⁵⁰ 1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.
- b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.
- d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
- e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.
- f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.
- i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.

criterio importante será el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios. Podrá financiarse con medios propios de la Diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos.

Del mismo modo, las Diputaciones aseguran el acceso a los servicios mínimos de los habitantes de la provincia. Prestan apoyo a los Ayuntamientos para la selección y formación de su personal y dan soporte a los mismos en la tramitación de procedimientos administrativos.

Con la reforma de la LRBRL, las Diputaciones provinciales adquieren un mayor papel para llevar a cabo la coordinación en la prestación de servicios en las Entidades Locales siempre bajo los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera.

Morcillo Moreno⁵¹ habla de un reforzamiento de las Diputaciones en un momento en que las mismas han sido cuestionadas. Sobre todo, por su falta de legitimidad democrática debido a que tienen una elección indirecta.

Si bien los municipios tienen como propias una serie de competencias enumeradas en el artículo 25 de la LRBRL. Sin embargo, el artículo 26.2 de la misma ley indica que es la propia Diputación la que coordinará los servicios propios de los municipios con una población inferior a 20.000 habitantes. Cabe decir que la inmensa mayoría de los municipios se encuentran por debajo de ese rango de población, se estima que el 96% del total de municipios.

Las Diputaciones, por tanto, coordinarán para los municipios con menos de 20.000 habitantes los siguientes servicios: Recogida y tratamiento de residuos; Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; Limpieza viaria; Acceso a núcleos de población; Pavimentación de las vías urbanas; Alumbrado público.

Se deduce por tanto como palabra clave la “coordinación”, pudiera ésta entenderse como una suerte de gestión compartida entre la diputación y los municipios afectados. Por un lado, la coordinación hace que, aunque haya competencias propias de los municipios, si éstos no pueden prestarlas y las asume la Diputación es porque hay que ofrecerlos, de tal manera que ningún municipio se vea privado de llevar a término la obligación de prestar los

⁵¹ MORCILLO MORENO, Juana: *El pretendido impulso a la Administración...op. cit.* Pág. 366.

servicios obligatorios. Asimismo, en el caso de que algún municipio decidiera prestar algún servicio cuyo coste fuera mayor que el que ofrece la Diputación, en cuyo caso la ley establece que sería la Diputación quien lo asumiera, ¿estaríamos lesionando la autonomía de los municipios?

Para Salvador Crespo⁵², nos encontramos ante un sistema complejo donde hay mucho en juego, pero que la última palabra la tiene el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Éste, como escribe esta autora, con toda probabilidad se decantará por las Diputaciones Provinciales, para que sean éstas las que se encarguen de llevar a cabo los servicios. Continúa diciendo que dichos servicios se llevarán con gestión de forma indirecta, por tanto, se trata de dar una racionalización a las estructuras locales como la propia LRSAL establece.

Asimismo, las Diputaciones se encargarán junto con la administración que ejerza la tutela financiera a la elaboración y seguimiento del plan económico-financiero. Además, llevarán a cabo el seguimiento de la fusión que se hubiera producido entre Entidades Locales.

Morcillo Moreno⁵³ concluye que este pretendido es ambicioso, pero va a depender de varios factores. Por un lado, el protagonismo que las Diputaciones Provinciales estén dispuestas a asumir y por otro, la reforma de la LRHL que dote de medios a dichas Diputaciones. Finaliza afirmando que esta es una buena oportunidad para demostrar si las Diputaciones son realmente viables.

5.10. Haciendas Locales

En este apartado se estudian las cuestiones relacionadas con las Haciendas Locales. La LRSAL se marca como objetivo la sostenibilidad y racionalización financiera, y la eficiencia en los recursos públicos. Por tanto, las Haciendas Locales tienen también un protagonismo dentro de la reforma que se ha llevado a cabo. Para resolver el problema de déficit de las Administraciones Locales, se fomenta la iniciativa privada, para evitar así un gasto desproporcionado.

⁵² SALVADOR CRESPO, Mayte: *Las competencias de las diputaciones...op. cit.* Pág. 139.

⁵³ MORCILLO MORENO, Juana: *El pretendido impulso a la Administración...op. cit.* Pág. 392.

Para comenzar, la LRSAL establece que las deudas que tengan las Entidades Locales con el resto de las Administraciones y viceversa, se podrá acordar por vía de compensación. Las Entidades Locales, antes del día 1 de noviembre de cada año deben calcular el coste efectivo de sus servicios. Para dicho cálculo se tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos. Igualmente, dichos costes serán informados al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. Corcuera Torres⁵⁴ indica que, en la práctica, para la aplicación de este nuevo precepto tendrían que tener las Administraciones Locales un sistema de contabilidad de costes, pero que actualmente no es obligatorio.

5.10.1. Plan económico-financiero

Cuando las Entidades locales se encuentren en alguno de estos casos deberán llevar a cabo un plan económico-financiero:

- Por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.
- Por incumplimiento del objetivo de deuda pública.
- Por incumplimiento de la regla de gasto.

La LRSAL amplía las medidas impuestas por el artículo 21⁵⁵ de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y

⁵⁴ CORCUERA TORRES, Amable: *Aspectos financieros de la reforma local...op. cit.* Pág. 8.

⁵⁵ 1. 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 el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo.

2. El plan económico-financiero contendrá como mínimo la siguiente información:

a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.

b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos.

c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.

d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones, en consonancia con lo contemplado en el informe al que se hace referencia en el apartado 5 del artículo 15.

e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

3. En caso de estar incursos en Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión Europea o de otros mecanismos de supervisión europeos, el plan deberá incluir cualquier otra información adicional exigida.

Sostenibilidad Financiera para la aplicación de dicho plan económico-financiero y que son:

“a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.

b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.

c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.

d) Racionalización organizativa.

e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia”.

Para Corcuera Torres⁵⁶, algunas de estas medidas son excesivas como la potestad de autoorganización, pues atenta contra la autonomía de las EE.LL. Además, la propuesta de fusión con otro municipio va a hacer que una Entidad Local saneada sea contaminada con las deudas de otra.

5.10.2. Redimensionamiento del Sector Público Local

La disposición adicional novena de la LRSAL se encarga de establecer el redimensionamiento del sector público local.

En primer lugar, si en una Entidad Local está en vigencia un plan económico-financiero o plan de ajuste no podrá adquirir, constituir o participar en la constitución directa o indirectamente de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes.

⁵⁶ CORCUERA TORRES, Amable: *Aspectos financieros de la reforma local...op. cit.* Pág. 16.

De la misma manera, una Entidad Local no podrá llevar a cabo aportaciones patrimoniales ni tampoco suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación, mientras esté bajo un plan de ajuste o un plan económico-financiero. Se exceptúa de lo dicho en este apartado si la Entidad Local ha cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública en el ejercicio presupuestario anterior, y su periodo medio de pago a proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo establecido en la normativa sobre morosidad.

Asimismo, el apartado 2 de dicha disposición estipula que *“aquellas entidades que a la entrada en vigor de la presente Ley desarrollen actividades económicas, estén adscritas a efectos del Sistema Europeo de Cuentas a cualesquiera de las Entidades Locales del artículo 3.1⁵⁷ de esta Ley o de sus organismos autónomos, y se encuentren en desequilibrio financiero, dispondrán del plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley para aprobar, previo informe del órgano interventor de la Entidad Local, un plan de corrección de dicho desequilibrio. A estos efectos, y como parte del mencionado plan de corrección, la Entidad Local de la que dependa podrá realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de sus entidades 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”*.

Dichas entidades en el caso de que continúen en desequilibrio financiero el 31 de diciembre de 2014 serán disueltas por las Entidades Locales a las que pertenezcan, y si no se hiciese, el 31 de diciembre de 2015 quedarán disueltas de forma automática. Estos plazos serán ampliables un año más en el caso de que estén prestando alguno de los

⁵⁷ Artículo 3.1. Son entidades locales territoriales:

- a) El Municipio.
- b) La Provincia.
- c) La Isla en los archipiélagos balear y canario.

siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros.

5.10.3. Derechos de difícil o imposible recaudación

Respecto a los derechos de difícil o imposible recaudación, es el Pleno de la Corporación Local quien tiene que establecer las pautas para el cálculo del importe de los derechos de dudoso cobro. Por su parte, el órgano encargado de la intervención tiene que elevar la correspondiente propuesta al Pleno.

“Para determinar el importe de los saldos de dudoso cobro, se deberá tener en cuenta la antigüedad de las deudas, el importe de las mismas, la naturaleza de los recursos de que se trate, los porcentajes de recaudación tanto en periodo voluntario como en vía ejecutiva y los demás criterios de valoración que de forma ponderada se establezcan por la entidad local”⁵⁸.

Además, *“las Entidades Locales deberán informar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a su Pleno, u órgano equivalente, del resultado de la aplicación de los criterios determinantes de los derechos de difícil o imposible recaudación con los siguientes límites mínimos:*

a) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los dos ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 25 por ciento.

b) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos del ejercicio tercero anterior al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 50 por ciento.

c) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los ejercicios cuarto a quinto anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 75 por ciento.

⁵⁸http://www.famp.es/famp/programas/seminarios_cursos_jornadas/14_AdmonLoc/incidencia.pdf Pág. 18. Consultado el 16 de mayo de 2016.

d) *Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los restantes ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán en un 100 por ciento*".

Asimismo, "los mencionados porcentajes se aplicarán sobre los derechos pendientes de cobro de presupuestos cerrados, y que se recojan en el remanente de tesorería por dicho concepto, y, en lo que se refiere a dicha aplicación, tendrían por objeto la plasmación del deterioro de valor de los deudores pendientes⁵⁹".

Para Farfán Pérez⁶⁰, la aplicación de este artículo presenta un problema, puesto que el contenido mínimo se tiene que aplicar al periodo de liquidación de 2013. Por tanto, esto puede llevar a la distorsión de las previsiones de una parte de las EE.LL. ya que éstas no han contado con los preceptos de esta novedosa variable.

6. Conclusiones

La LRSAL es en líneas generales una Ley poco ambiciosa y está hecha para maquillar los problemas que tiene la Administración Local tales como la deuda pública de muchos municipios, la pérdida de población, el envejecimiento de la misma y crisis demográfica del ámbito rural, la falta de inversiones que contengan la población, etc.

Es necesario decir que la Administración Local tiene que tener unas competencias bien claras y definidas, cosa que la LRSAL no lo hace. Puesto que es la Administración más cercana al ciudadano, y la ciudadanía puede pedir cuentas y exigir responsabilidades de manera más cercana.

En ocasiones en una Ley que se contradice, como es el caso de La Junta de Gobierno Local, donde la LRSAL estipula que sea la misma la que pueda aprobar los presupuestos, ya que es el Pleno el que ostenta la competencia.

⁵⁹ http://www.famp.es/famp/programas/seminarios_cursos_jornadas/14_AdmonLoc/incidencia.pdf pág. 19. Consultado el 16 de mayo de 2016.

⁶⁰ FARFÁN PÉREZ, José Manuel, *La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económica-financiera de la Ley*. Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas. ISSN-e 1699-7026. N° 9, 2014. Pág. 175.

La LRSAL ha sido un fracaso en ciertos apartados. Una nota de ello, es la fusión de municipios que desde la aprobación de la misma solo se han producido 2, cuando se pretendía cambiar totalmente la planta local. Es más, nos encontramos con nuevos municipios creados en los últimos años y se espera que hayan más.

La LRSAL es, en algunos aspectos muy escueta, como ocurre con el régimen retributivo de los cargos públicos, donde la misma tendría que haber profundizado más en el tema y dejar claro cuáles son los conceptos por los que se va a cobrar.

El personal eventual tendría que haber sido eliminado. Ya que este es un camino claro para “enchufar” a familiares y amigos produciéndose un aumento innecesario del gasto público.

Finalmente, con esta Ley se tiene la sensación de que es la Administración Local la culpable de todos los males de la crisis. Pero esto no es así, son todas las Administraciones Públicas las que en mayor o menor medida han contribuido al aumento de la deuda pública. Por tanto, todas tienen que realizar un mayor esfuerzo, controlar mejor sus presupuestos y contener el gasto y la deuda pública.

7. Fuentes consultadas

7.1. Bibliografía

- AGUDO ZAMORA, Miguel J.: *Manual de derecho constitucional*. Editorial Tecnos, Madrid, 2014.
- ALGARRA PAREDES, Ángel y ROMERA JIMÉNEZ, Óscar: *Los nuevos retos del sector público local tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Revista Española de Control Externo. Vol. XVII, núm. 49, enero 2015, págs. 11-37.
- ALONSO VARO, Joaquín: *La función de la legislación básica en la determinación de las competencias municipales*". Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época. ISSN-e 1989-8975. Nº 3, 2015.
- ARENILLA SÁEZ, Manuel: *Génesis y finalidad de la reforma local*. REALA Nueva Época. ISSN 1989-8975, núm. Extraordinario, enero 2015.
- BOIX PALOP, Andrés: *Sentido y orientación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época, ISSN-e 1989-8975. Nº 2, 2014.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio: *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*. REALA Nueva Época. ISSN 1989-8975, núm. Extraordinario, enero 2015.
- CALVO VÉRGEZ, Juan: *La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad*. REALA Nueva Época. ISSN 1989-8975, núm. 2, julio-diciembre 2014.
- CANALES ALIENDE, José Manuel y PÉREZ GUERRERO, Pedro Luis: *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*. Editorial Club Universitario, Alicante, 2002.
- CHINCHILLA, J. y DOMÍNGUEZ, M.: *Los servicios públicos locales: reforma de la Administración local en tiempos de crisis económica*.

Revista Digital de Derecho Administrativo n.º 14, segundo semestre 2015, Universidad Externado de Colombia, pp. 45-63.

- CORCUERA TORRES, Amable: *Aspectos financieros de la reforma local*. REALA Nueva Época. ISSN 1989-8975, núm. Extraordinario, enero 2015.
- FARFÁN PÉREZ, José Manuel: *La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económica-financiera de la Ley*. Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas. ISSN-e 1699-7026. N° 9, 2014.
- FERNÁNDEZ-FIEGUEROA, Fernando (Coord.): *Guía Práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, Donato: *La crisis económica española: una gran operación especulativa con graves consecuencias*. Estudios internacionales: Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. ISSN 0716-0240, N° 183, 2016, págs. 119-151.
- FONT I LLOVET, TOMÁS; VILALTA REIXACH, MARC; ALDOMÁ BUIXADÉ, JOSEP: *Límites a las retribuciones de los cargos electos locales*. Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria. ISSN 0211-9560. N° 104, 2016. Págs. 103-134.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel: *Manual de Derecho Local*. Editorial Iustel, Madrid, 2013.
- FUENTES GASÓ, Josep Ramón: *La función de regeneración democrática local de los funcionarios de habilitación con carácter nacional*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época. ISSN-e 1989-8975. N° 4, 2016.
- GALÁN GALÁN, Alfredo: *La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época. ISSN-e 1989-8975. N°. Extra 1, 2015.
- GARCÍA RUBIO, Fernando: *La iniciativa económica local tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. REALA Nueva Época. ISSN 1989-8975, núm. 3, enero-junio 2015.
- GUAYO CASTIELLA, Íñigo del: *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*. REALA Nueva Época. ISSN 1989-8975, núm. 2, julio-diciembre 2014.

- MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis: *La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: esperando a Godot*. Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad". ISSN-e 2254-4445. Nº 17, 2014.
- MELLADO RUIZ, Lorenzo: *La situación del personal al servicio de la Administración Local*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época. ISSN-e 1989-8975. Nº extra 1, 2015.
- MORCILLO MORENO, Juana: *El pretendido impulso a la Administración Provincial en la reforma española de 2013*. Istituzioni del Federalismo: Rivista di Studi Giuridici e Politici. ISSN 1126-7917. Nº 2, 2014.
- PORQUET COLOMINA, Jaime: *Aspectos económicos y financieros de la Ley 27/2013, de 25 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Anuario Aragonés del Gobierno Local. ISSN 2172-6531, núm. 6, 2015, págs. 205-350.
- QUINTANA IBÁÑEZ, Orti de la: *Las Competencias Municipales tras la modificación del régimen local operada con la aprobación de la Ley 27/2013: Especial referencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra*. Jado: boletín de la Academia Vasca de Derecho. ISSN 1888-0525, año 2013. Nº 26, 2014.
- REBOLLO PUIG, Manuel: *La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. ISSN 1699-7476. Nº 308, 2008.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo: *Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época, ISSN-e 1989-8975. Nº. Extra 1, 2015.
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio: *La Autonomía Local Devaluada: La dudosa «racionalidad» de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 34, 2014, págs. 369-394.
- SALVADOR CRESPO, Mayte: *Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Cuadernos de Derecho Local (QDL). ISSN 1696-0955, núm. 34, febrero de 2014, págs. 126-144. Fundación Democracia y Gobierno local.

7.2. Páginas web

- <http://cidta.usal.es/cursos/ETAP/modulos/libros/GestionAgua.pdf>

- <https://iratxepikaza.com/2012/05/08/el-personal-directivo-funcionario-de-carrera-o-personal-eventual-o-laboral/>
- <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/10937-el-tc-declara-inconstitucionales-algunos-preceptos-de-la-ley-27-2013-de-racionalizacion-y-sostenibilidad-de-la-administracion-local/>
- http://www.famp.es/famp/programas/seminarios_cursos_jornadas/14_AdmonLoc/incidencia.pdf
- <http://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/entidadeslocales/EntidadesdependientesEntidadLocal.html>

7.3. Legislación consultada

- Constitución Española de 1978.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

