

EDITADO EN FORMATO LIBRO Y ELECTRÓNICAMENTE EN CATALÁN POR:



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA

(www.fmc.cat)

ELABORADO POR:

Rafael Jiménez Asensio (Estudio Introductorio y Vademécum)
Estela Ribes Caballer (Anexo Documental)



“VADEMÉCUM” SOBRE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

100 CUESTIONES SOBRE SU APLICACIÓN

Estudi Consultoria Sector Públic S.L.P

www.estudiconsultoria.com

Barcelona, 10 de marzo de 2014

(Versión actualizada a 1 de mayo de 2014)

NOTA PREVIA A LA VERSIÓN ELECTRÓNICA:

La presente versión electrónica de este “Vademécum” parte inicialmente del texto editado en formato libro por la Federació de Municipis de Catalunya, cuyo contenido fue cerrado a fecha de 10 de marzo de 2014. La actual versión electrónica se ha actualizado a fecha 1 de mayo de 2014 e incluye las normas y propuestas normativas, así como las distintas Notas explicativas, Circulares o documentos institucionales de “explicación” o interpretación de la aplicabilidad de la LRSAL. También se ha llevado a cabo una revisión íntegra del contenido del documento inicial, incorporando algunas precisiones y corrigiendo determinados pasajes del texto publicado.

Asimismo, se ha actualizado el Anexo Documental, mediante la inclusión de todos aquellos documentos que están editados electrónicamente antes de 1 de mayo de 2014.

El Estudio Introductorio, por su propio carácter, no ha sido objeto de retoque alguno, pues se trata de un artículo que se publicará en el Anuario Aragonés de Gobierno Local de 2013, pendiente aún de edición en soporte de papel y en versión electrónica por parte de la Institución Fernando el Católico de Zaragoza.

La constante aparición de normas, documentos y propuestas normativas sobre determinados aspectos del desarrollo y aplicación de la LRSAL exigirán una actualización permanente de este material, que, en principio, será hecha mensual o bimensualmente y difundida a través de la página Web de la FMC (en su versión catalana).

SUMARIO:

PRESENTACIÓN

PARTE PRIMERA: ESTUDIO INTRODUCTORIO

“Elementos introductorios para contextualizar y comprender la reforma local. Ejes materiales y formales de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” (R. Jiménez Asensio, Estudi.Con/Catedrático Universidad, acr., Universitat Pompeu Fabra)

PARTE SEGUNDA: “VADEMÉCUM SOBRE LA REFORMA LOCAL”

“Cien cuestiones sobre la aplicación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”.

- Competencias municipales
- Las Diputaciones provinciales en la LRSAL: Posición institucional y mapa de nuevas competencias. Relaciones provincia (veguería) con comarca.
- Gestión integrada o compartida de servicios mínimos obligatorios en el caso de municipios de menos de 20.000 habitantes.
- La noción de “coste efectivo” y su incidencia en la gestión de los servicios públicos locales.
- Prestación de servicios por mancomunidades y consorcios.
- Medidas de sostenibilidad financiera.
- Medidas de Política Institucional: limitaciones en materia de retribuciones y del número de miembros con dedicación exclusiva.
- Entes instrumentales y Régimen jurídico de los Consorcios.
- Funcionarios con habilitación de carácter nacional.
- Dirección Pública, función pública y recursos humanos.
- Medidas sobre la sostenibilidad de la planta municipal: requisitos para la creación de municipios y fusiones incentivadas de municipios.
- Nuevo régimen jurídico de las actividades.

PARTE TERCERA: ANEXO DOCUMENTAL (Estela Ribes, Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra, Consultora Estudi.Con).

PRESENTACIÓN

Este Documento parte de un encargo realizado por la Federació de Municipis de Catalunya a mediados del mes de enero de 2014. Inicialmente debía estar ultimado el 20 de febrero de 2014, pero por razones que el lector comprenderá fácilmente si lee la dedicatoria del Estudio Introductorio, se ha demorado su entrega al 10 de marzo de 2014, lo cual ha permitido incorporar a última hora algunos de los criterios que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha expuesto en su Nota explicativa de la LRSAL de 4 de marzo de ese mismo año.

Este texto ha sido publicado en edición de papel, pero la versión electrónica del mismo durante los primeros meses de vigencia de la Ley será actualizada mensual o bimensualmente, con el fin de que quien lo consulte pueda estar informado de las últimas novedades. La actualización solo se hará del Vademécum (100 Cuestiones) y del Anexo Documental, en el que se incorporarán todos los materiales y disposiciones normativas que vayan apareciendo. Para que el lector pueda seguir las actualizaciones estas se numerarán, siendo la actual la segunda versión, ya que la editada en papel se considera como la primera.

El Documento se divide en tres partes:

- La primera incluye un Estudio Introductorio que pretende situar la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en un determinado contexto y dar unas pautas mínimas de carácter general para la comprensión de esta compleja norma y de sus innumerables problemas aplicativos. Este Estudio quiere dar respuesta a una serie de cuestiones generales o de marco conceptual que no se tratan en la parte segunda, de perfil mucho más aplicativo. Por tanto, quien busque solo resolver cuestiones prácticas puede “saltar” esta primera parte y adentrarse directamente en la segunda.
- La segunda parte, en efecto, incorpora un Vademécum de cien cuestiones sobre la aplicación de la citada Ley. Esta es la parte central del encargo y, por tanto, requiere algunas precisiones. Se han procurado seleccionar las cuestiones más relevantes que suscita la aplicación de esta Ley, aun así se advertirá de inmediato como no están todas y cada una de las cuestiones que la Ley regula, pues ello hubiese alargado la extensión del trabajo. Se ha llevado a cabo, por tanto, una selección de temas, que podrá ser más o menos afortunada, pero la práctica totalidad de las cuestiones que regula la Ley se tratan siquiera sea incidentalmente en este Vademécum. Ciertamente, hubiese sido preferible limitar el número de preguntas y reducir asimismo las respuestas a un patrón más esquemático. Con ello se hubiese dado plena respuesta al título de este trabajo (“Vademécum”). Pero la LRSAL es de tanta complejidad y plantea tal número de problemas interpretativos, que no ha sido posible circunscribirse a la idea inicial. Obviamente, las respuestas que se dan a las cien cuestiones planteadas no tienen otro carácter que el de pautas interpretativas, como por lo demás son todos los Criterios, Notas o Instrucciones que están apareciendo en relación con esta Ley. Hasta que el Tribunal Constitucional o los tribunales de justicia dicten sus respectivas sentencias, muchas de las cuestiones que aquí se tratan serán polémicas y probablemente darán lugar a interpretaciones cruzadas. Buena parte de los resultados que aquí se plantean proceden de haberse contrastado estas cuestiones en diferentes Jornadas, Cursos, Talleres o Seminarios, en los que las opiniones vertidas por las personas asistentes han terminado por dar luz a determinadas cuestiones polémicas.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Sin estas interesantes contribuciones anónimas este Vademécum hubiese perdido muchos matices.

- La tercera parte es un Anexo Documental, que ha sido elaborado por Estela Ribes (Consultora de Estudi.Con). En esta parte (que solo se incluirá por razones obvias en la versión electrónica de este trabajo) se incluyen una serie de materiales complementarios y de información bibliográfica y documental que son necesarios para llevar a cabo un análisis de esta compleja Ley y poder interpretarla de forma razonable. A partir de ahora aparecerán innumerables contribuciones académicas y profesionales que iluminarán sobre muchos puntos de esta Ley que todavía presentan notables zonas de sombra. Pero en el Anexo Documental el lector encontrará una serie de trabajos, documentos, normas, etc, que le pueden servir para transitar con cierta comodidad por esta Ley.

El trabajo que aquí se presenta es, por tanto, un documento que tiene vocación exclusiva de ser una herramienta útil para resolver problemas aplicativos de esta Ley, para ayudar a los actores políticos y a los operadores técnicos a enfocar los problemas, así como para servir de guía en los complejos procesos de adaptación institucional que se abren a partir de la entrada en vigor de la LRSAL.

Este documento tiene por objeto exclusivo la LRSAL. No pretende ser un Manual de Derecho Local, ni tampoco un análisis de los impactos de esta Ley sobre el sistema autonómico catalán o cualquier otro. Hay, es cierto, algunas referencias puntuales a Cataluña, pero el análisis de los problemas se ha hecho desde una perspectiva general. No se tratan aquí, por tanto, los problemas competenciales ni tampoco los sectoriales. La única intención es que a través de determinadas claves interpretativas se puedan resolver los problemas que suscita este texto. Tampoco se abordan cuestiones puntuales como las Comarcas o las Áreas Metropolitanas, aunque algunas referencias concretas a estas entidades aparecen en determinadas cuestiones. Sí que se ha excluido intencionadamente la afectación de esta Ley al régimen especial del municipio de Barcelona, que con toda seguridad ya habrá sido analizado por el Ayuntamiento, pues ello requeriría un tratamiento específico.

La LRSAL tiene ya unos meses de vigencia. En este corto período se ha producido mucha desorientación y no poco desconcierto en su aplicación cotidiana. Han aparecido lecturas e interpretaciones, tal vez un tanto prematuras, que unas veces han clarificado algunos puntos oscuros, pero que en otras ocasiones han introducido factores de perplejidad o nuevos problemas a una estructura de gobierno local con una agenda de cuestiones pendientes abrumadora.

La modesta intención de este Vademécum es intentar ayudar a los actores políticos y operadores técnicos en los complejos procesos de aplicabilidad de esta Ley. No es un trabajo de factura académica, aunque el Estudio Introductorio tenga algunos rasgos de ese enfoque. Es un documento pensado en clave estrictamente aplicativa. Sin duda, habrá algunas o muchas, según los casos, tomas de posición o interpretaciones que no se compartan o se maticen. Eso no es malo, pues nos ayudará a ir saliendo entre todos de este laberinto normativo que, en ocasiones, nos introduce el legislador. Si al menos sirve para ir avanzado, el trabajo habrá merecido la pena.

ESTUDIO INTRODUCTORIO: ELEMENTOS PARA CONTEXTUALIZAR Y COMPRENDER LA REFORMA LOCAL

TERCERA VERSIÓN

ELEMENTOS INTRODUCTORIOS PARA CONTEXTUALIZAR Y COMPRENDER LA REFORMA LOCAL

EJES MATERIALES Y FORMALES DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL¹

Rafael Jiménez Asensio
(Socio Estudi.Con SLP/Catedrático Universidad acr. UPF)

A mi padre, recientemente fallecido cuando este texto estaba escribiéndose. En su vida profesional y personal se guió siempre con prudencia y exquisita probidad. Virtudes que hoy en día, para mal de todos, no abundan.

SUMARIO:

I.- PRESENTACIÓN

II.- ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA LRSAL.

III.- EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN Y SU PROYECCIÓN EN LA LRSAL. SUS MANIFESTACIONES APLICATIVAS: “LÍNEAS ROJAS”, “ZONA TEMPLADA” Y “APLICACIÓN LIGHT” DE LA LRSAL.

El principio de diferenciación en la aplicación “territorial” de la LRSAL.

El principio de diferenciación en función del tipo de entidad local, de sus dimensiones o del ente instrumental al que afecte.

El principio de diferenciación en la aplicabilidad de determinadas medidas sujetas a condicionalidad (especialmente el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera)

IV.- ESTRUCTURA DE LAS NORMAS Y PROBLEMAS DE TRANSITORIEDAD EN LA APLICACIÓN DE LA LRSAL Y OBJETIVOS DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Estructura de las Normas

Problemas de transitoriedad en la aplicación de la LRSAL

Objetivos de la LRSAL

V.- FINAL.

BIBLIOGRAFÍA.

¹ Este Estudio tiene su origen en un artículo (“La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”) que será publicado próximamente en el *Anuario Aragonés de Gobierno Local 2013*, que dirige el profesor Antonio Embid Irujo y cuyo Subdirector y Secretario es Jesús Colás Tenas. El Anuario es editado por la “Institución Fernando El Católico” de Zaragoza. Su inserción en este “Vademécum sobre La Reforma Local” se debe a que esta publicación de la Federació de Municipis de Catalunya se pensaba editar inicialmente solo en lengua catalana. En todo caso su contenido se ha adaptado a la presente publicación.

I.- PRESENTACIÓN

Este trabajo tiene por objeto servir de marco introductorio a este Vademécum de Cuestiones y Problemas que plantea la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. El presente Estudio Introductorio pretende cumplir una finalidad exclusiva de ayudar a contextualizar esta reforma y dar algunas pautas básicas para su mejor comprensión. Para la resolución de dudas y problemas o para cualquier consulta puntual el lector puede ahorrarse estas páginas y entrar decididamente en lo que es propiamente hablando el Vademécum que a continuación se recoge.

Ni que decir tiene que, dado el momento de redacción, este trabajo tiene que adoptar necesariamente un sesgo introductorio y, hasta cierto punto, provisional. En efecto, estas líneas se escriben cuando apenas ha transcurrido un mes y alguna semana desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (BOE 30 de diciembre de 2013), de racionalización y sostenibilidad de la administración local (LRSAL, en adelante). Y no cabe duda que este nuevo marco normativo ha introducido una serie de profundos cambios en el sistema de gobierno local español, que bajo ningún concepto se pueden minimizar.

Es más, bien se puede decir que tras la entrada en vigor de esa Ley el panorama del régimen local español ha iniciado una senda hacia un nuevo, incierto y probablemente muy distinto horizonte, sobre todo si comparamos la actual normativa con la aprobada en la década de los ochenta del siglo pasado y la analizamos especialmente a la luz de la ya vieja (pero todavía vigente en buena parte de sus previsiones) Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL, en lo sucesivo). De hecho, tal como se verá, la reforma se inserta en buena parte en el “viejo traje” de la LBRL y, por consiguiente, debería interpretarse en el marco de esta. Algo que se está olvidando con frecuencia, pues la Administración Local no es una hoja en blanco que se ha empezado a escribir el 31 de diciembre de 2013: tiene mucha historia detrás y no se puede prescindir ni de su memoria ni de los grandes aciertos (también algunos fracasos) acumulados al menos en los últimos treinta años. No obstante, el diálogo entre los “nuevos” y viejos” principios no es fácil, pues los presupuestos conceptuales entre el texto de 1985 y los injertos de 2013 no dejan de plantear tensiones sinfín, así como alguna que otra contradicción o incoherencia.

En efecto, las costuras de la LBRL, tantas veces reformada, se puede afirmar que esta vez ofrecen serias quiebras o que incluso en algunos aspectos se han roto en pedazos. Sobre el texto de 1985 se han ido introduciendo numerosas modificaciones en los últimos veinte años, pero en este cambio normativo que auspicia la LRSAL se puede incluso afirmar que se ha introducido un cuerpo extraño, pues los principios (o si se prefiere, los presupuestos conceptuales) sobre los que se asienta la reforma, tal como decíamos, son diametralmente distintos a los que en 1985 se utilizaron para construir la primera ley local de la democracia española que surgió en 1978 y que hacía de la autonomía local constitucionalmente garantizada su eje motor. Pero no es menos cierto que el contexto en el que nace la Ley de 2013 es, ciertamente, muy distinto al de 1985. Una Ley que en 1985 miraba claramente de reojo a la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL, en adelante), todavía entonces en proceso de ratificación y que años después formaría parte integrante de nuestro Derecho interno. La reforma de 2013 es, en cambio, hija directa de la reforma constitucional de 2011 y está marcada por una obsesiva idea: garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades locales, así como pretender racionalizar (reducir) las estructuras organizativas en las que se apoyan.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Sorprende que, frente a esa inspiración de la Ley de 1985 en la autonomía local constitucionalmente garantizada y en la CEAL, la actual LRSAL apenas si cite incidentalmente la autonomía local en su preámbulo e ignore paladinamente los principios recogidos en la CEAL. Pero, tal como se verá, esta sorpresa se desvanece de inmediato, pues el objetivo último de la reforma emprendida por la LRSAL no es otro que garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito local, pero sobre todo la sostenibilidad del andamiaje financiero de los entes locales. Dicho de otro modo, el motor que impulsa esta reforma (nunca escondido por el texto finalmente aprobado) no es otro que salvaguardar la disciplina fiscal en el sector público local. Nacida con impulsos de “racionalización” o de “ajuste institucional”, aunque también imbuida de un contexto con fuertes exigencias financieras, el momento histórico de su gestación y parto no puede permanecer ajeno a su contenido.

Si pretendemos analizar integralmente esta Ley deberíamos abordar un trabajo de unas dimensiones que excederían con mucho las finalidades de este estudio introductorio. La complejidad del texto objeto de análisis, los innumerables problemas que presenta su aplicación y las no menos numerosas dudas que suscitan muchas de sus previsiones, nos conducirían sin duda a un estudio de dimensiones desproporcionadas que, aparte de sus dificultades intrínsecas, probablemente dejaría abiertas muchas incógnitas, pues el desconcierto tanto por los actores políticos como por los operadores técnicos, está siendo la pauta interpretativa en estos primeros pasos de vigencia de este texto normativo.

Efectivamente, en estos primeros momentos aplicativos, la LRSAL está siendo objeto de algunas lecturas que, cuando menos, ofrecen amplios espacios a la discrepancia. Uno de los objetos de esta aproximación a las previsiones de la Ley radicará en incorporar a este momento aplicativo unas innegables dosis de razonabilidad, sentido común y prudencia, que en todo caso son necesarias e, incluso, imprescindibles para no incurrir en ese “adanismo” que pretende crear siempre algo nuevo sobre unas bases que tienen raíces muy profundas. La administración local española, por mucho que pretendan los impulsores de este proyecto normativo, no se crea de nuevo el 31 de diciembre de 2013 (fecha de entrada en vigor de la LRSAL), pues aquella no deja de ser una mera reforma (si se quiere de gran profundidad, pero reforma) del marco normativo vigente que, en sus grandes líneas, se dibujó en la década de los ochenta del siglo XX y que se insertó en un Estado de estructura compuesta, conformado por diferentes núcleos de poder político con amplias potestades de configuración normativa en diferentes ámbitos sectoriales de la vida política local. Por tanto, prudencia, serenidad y sensatez a la hora de aplicar esta reforma a las instituciones locales, que no han nacido precisamente hace unas semanas.

Lejos de afrontar una tarea tan ambiciosa, nuestra pretensión con estas líneas es muchos más modesta: se trata exclusivamente de enmarcar esta iniciativa legislativa en un contexto determinado, con el fin de poder identificar cuál es su sentido y su finalidad, desvelar a su vez cuáles son los elementos determinantes en la aplicación de esta Ley, así como qué objetivos y finalidades pretende, para finalizar con unas breves conclusiones. Un análisis más detenido de sus enunciados normativos nos conduciría derechamente a abordar monográficamente los distintos apartados en los que –tal como se ha dicho– no podemos detenernos, a riesgo de caer un análisis pormenorizado de esta Ley que no es momento ni lugar hacer aquí.

II.- ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA LRSAL.

No se puede orillar que esta Ley es fruto de un contexto económico financiero muy concreto, que marcó su momento de arranque y su proceso de elaboración. Y ese contexto no era otro que un duro y prolongado ajuste de las cuentas públicas como consecuencia de la crisis económico financiera derivada de los años 2008-2009, que rápidamente se transformó en un ajuste fiscal de notable profundidad. A pesar de las fuertes secuelas que este proceso está produciendo sobre el sector público en general (y sobre el sector público local en particular) no han abundado las aproximaciones doctrinales a estos problemas desde la óptica del Derecho Público, salvo algunas importantes contribuciones que se recogen en el apartado bibliográfico al presente texto².

Por tanto, esta iniciativa legislativa nace como consecuencia de un contexto de excepcionalidad fiscal y con la necesidad (nunca ocultada) de llevar a cabo un fuerte ahorro del gasto público inicialmente cuantificado en unos 9.000 millones de euros, tal y como recogía el Programa Nacional de Reformas de 2012, aprobado por el Gobierno en el mes de abril de ese mismo año³. Este documento, a pesar de su fecha de emisión, sigue siendo uno de los textos clave para conocer la finalidad y alcance de la aireada reforma local, pues allí se encuentran los presupuestos básicos que pretendía el Gobierno con aquella iniciativa legislativa.

Conviene recordar que en esos difíciles momentos que transcurren entre finales de 2011 y mediados de 2012, España estuvo a punto de ser rescatada. Y si no lo fue, al menos es oportuno señalar que, a partir de ese momento (si no lo era antes ya) se convirtió en una economía intervenida por la Comisión Europea. Había, por tanto, que dar señales diáfanas de disciplina fiscal en el sector público y para ello (por los motivos que después se dirán) se eligió el ámbito local de gobierno como banco de pruebas.

En efecto, tal como se ha expuesto, en el Programa Nacional de Reformas aprobado en abril de 2012 por el Gobierno español y remitido a Bruselas ese mismo mes, ya se dejaban claros los objetivos de la reforma y, sobre todo, el ahorro que la misma conllevaría. En esos primeros pasos, sin embargo, la reforma que se pretendía abordar tenía aún una fuerte impronta de "racionalización". En los primeros documentos de lo que posteriormente sería el ALRSAL, que se filtraron en el mes de mayo de 2012, ya se acentuaba ese carácter "racionalizador", con una notas que acompañarán buena parte del proceso legislativo emprendido: una administración, una competencia; evitar duplicidades; reordenar las competencias locales; racionalizar la organización de los entes locales; suprimir las entidades locales menores; cuestionar las mancomunidades y consorcios; reforzar el papel de las diputaciones provinciales como entes prestadores de servicios "municipales"; redimensionamiento del sector público instrumental local; etc. Esa impronta racionalizadora, sin embargo, fue, según se verá, perdiendo fuerza en la fase final del anteproyecto, dejando paso hacia lo que es actualmente su característica principal: una ley de racionalización, pero sobre todo de "sostenibilidad financiera" de las entidades locales.

Pero antes de adentrarnos en esta caracterización, así como en la explicación cabal de por qué ha terminado invirtiéndose este proceso legislativo, es preceptivo preguntarse cuáles son las

² Ver, por todos: EMBID IRUJO, A.: *La Constitucionalización de la crisis*, IUSTEL, 2012.

³ Programa Nacional de Reformas, abril, 2012: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0E911A5C-F0F6-490F-8280-1AE0EDC539CE/202008/PNRDEFINITIVO.pdf>

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

razones que motivaron la puesta en marcha de una reforma de estas características y sobre todo por qué se eligió el nivel local de gobierno para llevar a cabo un “ajuste institucional” (o una “reforma institucional de carácter estructural”) en ese ámbito y no inicialmente en los niveles de gobierno estatal o autonómico. Dicho de otro modo, es oportuno conocer cuáles son las razones por las cuáles se inició el ajuste institucional de carácter estructural en el nivel de gobierno local y, además, de forma absolutamente descontextualizada frente al resto de niveles de gobierno, cuyos procesos de reforma se impulsaron pasados unos meses y en un marco conceptual distinto (al menos, por lo que afecta a la Administración del Estado: tal como se dirá de inmediato, el Informe de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas y el proyecto de ley de racionalización del sector público y de otras medidas de reforma administrativa)⁴.

Vaya por delante que no están muy claros los motivos de esa opción política por el nivel local de gobierno, pero se puede afirmar que a la adopción de la misma contribuyeron sin duda dos tipos de razones. La primera fue que la planta local española estaba siendo cuestionada en los últimos años, especialmente desde el comienzo de la crisis. Primero fueron cuestionadas las diputaciones provinciales y luego se situó el foco de atención en el exagerado número de municipios. Actores políticos, económicos y mediáticos iniciaron una cruzada en virtud de la cual se puso en tela de juicio la idoneidad de la planta local (especialmente, la provincial) para asumir los retos de un país con un fuerte desajuste en sus cuentas públicas⁵. La sostenibilidad financiera y la pretendida eficiencia, así como la necesidad de racionalizar (entendido este verbo solo en un sentido de reducción, supresión o simplificación), hicieron acto de presencia en la agenda político-normativa. Los primeros borradores del ALRSAL vieron la luz con esa fuerte impronta “racionalizadora”. Y no cabe extrañarse de ello, pues esa idea de “racionalización” ha sido uno de los motores que ha impulsado tanto los documentos políticos de estrategia del actual gobierno como algunos e importantes proyectos normativos de su mandato. Por ejemplo, el Programa Nacional de Reformas de 2012 está literalmente atravesado por la idea de “racionalización” que se repite en innumerables ocasiones a lo largo de su texto. El Informe CORA de junio de 2013 está, asimismo, imbuido plenamente por tal noción. Y, en el plano legislativo, no solo cabe hablar de la LRSAL (que ocupa estas páginas), sino también del reciente Proyecto de Ley de Racionalización de sector público y otras medidas de reforma administrativa (BOCG, núm. 79-1, 7 de febrero de 2014).

La segunda razón no era otra que la pretensión inicial de que esa reforma local era un proceso (al menos en la apreciación inicial del Gobierno) de fácil conducción, dado que se articuló bajo la premisa de que el Estado disponía de títulos competenciales suficientes en el artículo 149.1 CE, para emprender tal camino (especialmente, los títulos de los apartados 13, 14 y 18, del

⁴ En el nivel autonómico la reforma se ha dejado a la libre decisión de las Comunidades Autónomas, pues el Estado apenas tiene títulos competenciales directos para intervenir, lo que es tanto como decir que, salvo reajustes parciales motivados por la absoluta necesidad en algunas CCAA, apenas nada se ha hecho de fuste en este terreno. En el ámbito de la AGE, con cierto retraso, se aprobó el Informe CORA en junio de 2013 y, posteriormente, se ha presentado el Proyecto de Ley de Racionalización del sector público y de medidas de reforma administrativa (BOCG, de 7 de febrero 2014, núm. 79-I). Poco más.

⁵ Sobre este tema, por ejemplo: CÍRCULO DE EMPRESARIOS, *Cómo reformar las Administraciones territoriales*, Libro Marrón, Madrid, 2011. Para la perspectiva de las Diputaciones Provinciales: *Libro Verde. Los Gobiernos Locales en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y demás gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

artículo 149.1 CE; aunque el primero se abandonó tras la emisión del dictamen del Consejo de Estado). Así, un tanto ingenuamente, en los primeros momentos se programó que la reforma estaría en el BOE antes del 31 de diciembre de 2012⁶. Esos plazos pecaron de innegable optimismo (pues pronto fueron directamente incumplidos) e incurrieron en un error obvio de apreciación: reformar el nivel local de gobierno era una tarea mucho más compleja de la que inicialmente se presumía. Los hechos han puesto claramente de manifiesto ese error de apreciación.

Las dificultades surgieron pronto. El proceso legislativo fácil no fue, lo que ya nos indicaba que el tema objeto de reforma era más complejo de lo que sus promotores pretendían inicialmente, pero es que además ha sido un proceso accidentado, hasta cierto punto caótico y desordenado (con más de veinte borradores de un anteproyecto que no se limitaban sólo a cambiar algunos aspectos de su contenido, sino que en ocasiones incubaban modificaciones de notable intensidad en la arquitectura institucional del modelo inicialmente propuesto), así como sin un hilo conductor que marcara una agenda institucional de debate político, profesional o académico, que sencillamente ha estado ausente de todo el proceso. Realmente, todo este período de elaboración del texto nos ha mostrado crudamente lo mal que están diseñados y lo peor que se gestionan los “procesos legislativos” en España (Comunidades Autónomas incluidas). En el largo período de gestación del texto normativo, hubiese sido razonable abrir espacios de debate, elaborar documentos de política normativa que justificaran objetivamente el por qué de las medidas o, en su caso, redactar algún tipo de diagnóstico que identificara claramente cuáles eran los problemas y articulara una serie de soluciones institucionales a los mismos. Nada de eso se hizo, salvo, en sus inicios, constituir una Comisión Interadministrativa en el ámbito del INAP que elaboró un breve y escasamente razonado documento inicial que posteriormente fue objeto de infinitos cambios en su traslación al articulado de los diferentes anteproyectos de esta Ley. El texto fue, en efecto, escrito y reescrito en innumerables ocasiones, decenas de manos incidieron en la redacción de ese Anteproyecto.

Llama en todo caso la atención que el legislador focalizara esta reforma sobre el nivel local de gobierno, más aún si cabe teniendo en cuenta que de los tres niveles territoriales de gobierno era sin duda el que menos desviaciones estaba produciendo en el estado de las cuentas públicas y, particularmente, en los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: la contribución al déficit público y a la deuda pública del mundo local era particularmente baja en relación con la administración central y en comparación con las administraciones autonómicas. La reforma constitucional del artículo 135 CE dejó poco margen de juego a las entidades locales, a las que sujetaba al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria sin margen alguno de error (ni siquiera permitiendo un déficit estructural mínimo). Es más, en estos momentos, el equilibrio presupuestario (con superávit incluso) es la pauta dominante en lo que afecta al conjunto de las cuentas públicas del sector local. Pero no cabe duda que la finalidad de esa reforma buscaba, asimismo, lanzar señales claras dirigidas a la Unión Europea y a los acreedores de que la disciplina fiscal había arraigado en el sector público español. Aunque, tras esas “señales” que se pretendían dar, se esconde la paradoja que consiste en que la Administración del Estado y buena parte de las Administraciones autonómicas seguían (y siguen) acumulando déficit (con dificultades en

⁶ En el Documento “Estrategia española de Política económica: Balance y reformas estructurales para el próximo semestre”, Moncloa, 27 septiembre de 2012, todavía se seguía insistiendo en que la reforma local estaría aprobada el 31 de diciembre de 2012, cuando ni siquiera se había aprobado el proyecto de Ley en Consejo de Ministros. ¿Irrealismo o autoengaño?

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

algunos casos notables de ajustar los objetivos de déficit marcados anualmente), mientras que de forma silente la Administración Local había pasado por tanto a tener estabilidad presupuestaria y sentar así bases de la sostenibilidad financiera futura, cumpliendo ampliamente las previsiones recogidas en el artículo 135 de la CE, en lo que a equilibrio presupuestario respecta. Pero aun así la obsesión del Gobierno a la hora de impulsar esta reforma resultaba obvia: era (y es) importante enviar ese tipo de mensajes a los acreedores y, en particular, a la Comisión Europea, de que el nivel institucional local español había iniciado un proceso de ajuste fiscal y de cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad financiera. No se puede entender cabalmente esta reforma sin estas claves. La contingencia (aunque tenga un cierto componente estructural en nuestro caso) de la indisciplina fiscal ha alimentado una reforma con vocación estructural, pero que está plagada –un mero análisis de la misma así lo confirma- de “normas medida”⁷.

No es menester en estos momentos introducirnos en el análisis de un alambicado proceso legislativo cuyas notas más sustantivas ya han sido expuestas, pero sí que es necesario advertir que en ese largo y tedioso proceso de elaboración del ALRSAL hay tres momentos cumbre que definirán el curso ulterior de los acontecimientos y, por consiguiente, la redacción definitiva de la Ley. Tampoco se entiende la Ley sin referencia a los mismos⁸.

El primero fue el momento en el que se hace público el borrador del primer ALRSAL, cuyo modelo (nunca confesado) implicaba una reforma silente de la planta municipal, mediante un pretendido vaciamiento de la prestación de determinados servicios por parte de los municipios de menos de 20.000 habitantes a favor de las Diputaciones provinciales. El segundo, tras pulir algunas asperezas del primer modelo, se produjo en febrero de 2013, cuando sorpresivamente se incluyen en el ALRSAL la transferencia de las competencias municipales de salud, servicios sociales y educación a las Comunidades Autónomas (así como la consiguiente sublevación de estas ante el coste que tal transferencia implicaría para sus respectivas haciendas públicas). El motivo de tan discutible decisión “normativa”, se encontraba en que, a juicio de la Comisión de Asuntos Económicos del Gobierno, con las medidas normativas propuestas en el borrador del ALRSAL que debía ser informado por el Consejo de Ministros no se alcanzaba el ahorro estimado de alrededor de 8.000 mil millones de euros. Había que buscar fuentes adicionales de ahorro. Y esta, a juicio de algunos altos funcionarios (aunque avalada por el escaso fervor

⁷ No deja de ser paradójico que siendo la LRSAL una Ley estructural, que entre otras cosas modifica buena parte de la LBRL, tenga sin embargo un elevado componente de “Ley medida”, ya que un buen número de sus previsiones están calendarizadas, puesto que sus objetivos presupuestarios –tal como se verá- se extienden en sus efectos al año 2019, mientras que una batería de normas que allí se prevén no mirán más allá en ningún caso de uno, dos o tres años desde la entrada en vigor de la norma. Una legislación, por tanto, con un alto componente contingente, de efectos inmediatos o, si se prefiere, “líquido”. Realmente, los contextos de crisis económica dan lugar a la aparición en escena de las “leyes medida” (Carl Schmitt), pero asimismo producen otro efecto menos aireado: las leyes estructurales, con vocación de permanencia y generalidad en el tiempo se desvanecen por las exigencias de la inmediatez. La antigua solidez del Derecho se transforma en liquidez y evanescencia.

⁸ Aún hoy en día, muchos de los discursos de las fuerzas políticas que se oponen a la LRSAL están anclados en propuestas normativas del viejo “ALRSAL”, que quedaron en la cuneta del proceso legislativo, sobre todo a partir del dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013. También algunas perspectivas doctrinales siguen pecando de ese enfoque erróneo (ver, por ejemplo, algunas de las contribuciones al *Informe sobre federalismo Fiscal, La reforma local*, núm. 13, Instituto de Economía de Barcelona, 2013).

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

de la FEMP en defenderlas), era una de ellas. Error de perspectiva o de cálculo: ahorro como tal poco habrá si es que hay alguno. Probablemente se genere mucha confusión y costes enormes de transacción (por ejemplo, en servicios sociales). Con toda seguridad, si este proceso se lleva a término (objetivo sobre el que cabe plantear dudas serias si se actúa con un mínimo de sensatez y sentido común), los costes institucionales serán mucho más altos que los ahorros estimados.

Pero el momento cumbre de este proceso, importantísimo a efectos del contenido final de la Ley, fue sin duda el dictamen del Consejo de Estado de 25 de junio de 2013, donde se desmontan pieza por pieza varias de las decisiones políticas centrales impulsadas desde el primer momento en torno al modelo institucional de administración local que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pretendía con esa propuesta normativa. Antes, con carácter previo, se ha de tener en cuenta asimismo el Informe del *Monitoring* que se llevó a cabo al Reino de España sobre el cumplimiento de la CEAL por parte del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (Recomendación de 19 de marzo de 2013)⁹. Allí, aunque de forma velada o formuladas como síntesis, ya aparecen algunas objeciones al ALRSAL que serán finalmente recogidas por el dictamen del Consejo de Estado. Ese Informe estaba, sin embargo, elaborado sobre unas versiones del Anteproyecto que eran anteriores a la informada por el Consejo de Ministros el día 15 de febrero de 2013, pero aun así disponen de algún valor para detectar algunas objeciones que finalmente encontrarán acogida en ese dictamen del Consejo de Estado (legitimidad democrática indirecta de las Diputaciones Provinciales o potestades de autoorganización de los municipios en la prestación de servicios, entre otras), aunque no se hizo mención a otras que también fueron recogidas por el citado Informe (carácter poco idóneo de las “competencias delegadas” con el principio de autonomía local que prevé la CEAL)¹⁰.

Efectivamente, los aspectos más duros de ese proceso de “racionalización” que pretendía el ALRSAL fueron puestos en entredicho por el dictamen del Consejo de Estado, que, no obstante, salvó (de forma harto discutible) la operación de atribuir las competencias municipales en materia de salud, servicios sociales y educación a las CCAA, así como la pretensión de construir un (imposible) sistema tasado de competencias municipales por el legislador básico, que “desplazara” de un día para otro toda la legislación sectorial emitida por las Comunidades Autónomas durante los últimos veinte años en aquellas materias no expresamente recogidas en el artículo 25.2 LBRL. Ese imposible intento de reescribir el mapa competencial municipal (no local) a partir de nuevas premisas, rompía además la propia “armonía” interna de la LBRL, en la que se insertaban necesariamente esos injertos normativos¹¹. Pero, aún con estos matices, el dictamen fue un jarro de agua fría sobre las pretensiones del MHAP en relación con la reforma local, pues atacó frontalmente la noción de

⁹ Recomendación 336, del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (19-21 de marzo de 2013): *La démocratie local et régionale en Espagne*.

¹⁰ Ver. M. Cools y L. Verbeek, *La démocratie local et régionale en Espagne* CG(24)6PROV

¹¹ Sobre la noción de “armonía” como uno de los principios de las leyes, ver: V. Italia, *La forza ed il ritmo delle leggi*, Giuffrè; Milán, 2011. Como bien indica este autor, “las buenas leyes” son aquellas leyes de principio que tienen una “buena y calibrada fuerza” y un “buen ritmo temporal y lógico”. Algo muy ausente en nuestros días. Nada de esto finalmente se ha producido, puesto que la reciente Nota explicativa sobre la LRSAL del MHAP (de 4 de marzo de 2014), admite lo inevitable: la legislación sectorial autonómica forma parte de la noción “competencias propias” de los municipios, desmintiendo la tesis que hasta entonces había defendido la FEMP.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

coste estándar (uno de los elementos claves del modelo), censuró la asunción directa de la prestación de servicios municipales por parte de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, así como (entre otras cosas) no consideró adecuado a la autonomía local la pretensión de dotar de un carácter subsidiario a la prestación de servicios municipales a través de mancomunidades o de consorcios.

Al cuestionarse estos tres nervios centrales del sistema diseñado inicialmente, el MHAP tuvo que adoptar un claro cambio de tercio. Y además en pocas semanas. En efecto, en menos de un mes (desde la publicación del dictamen del Consejo de Estado hasta la aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Ministros el 26 de julio de 2013) se introdujeron en el texto del anteproyecto cambios sustantivos, que escuetamente se pueden resumir del siguiente modo: hubo que redefinir el papel de las Diputaciones provinciales en el sistema institucional local; reconocer lo inevitable, esto es, la capacidad de autoorganización de los municipios para prestar sus servicios y la conformidad de aquellos para que la prestación de los servicios públicos municipales se llevará a cabo la institución provincial; buscar un sustitutivo a la noción de "coste estándar" (el "coste efectivo") sin que ello implicara desoír, al menos de forma evidente, la doctrina del Alto órgano consultivo del Gobierno; así como, en uno de los retoques más importantes del proyecto, darle al futuro texto de la ley un claro y determinante sesgo de sostenibilidad financiera, que se asentaba sobre una pieza un tanto inadecuada en su ubicación formal como eran los contenidos adicionales de los planes económico-financieros municipales.

Este último es, sin duda, el elemento central de esas modificaciones impulsadas como consecuencia del dictamen del Consejo de Estado. Pues no en vano, a partir de estos cambios, se pretendían poner en conexión las finalidades de la disposición normativa con yacimientos de ahorro en el gasto público local, tales como las "competencias distintas de las propias" o la "gestión integrada o compartida" de los servicios mínimos obligatorios de aquellos municipios de menos de 20.000 habitantes. Con esa finalidad se redactó el importante (y discutible) artículo 116 bis LBRL, así como el artículo 116 ter LBRL. También se dio nueva redacción al artículo 13 (fusiones de municipios), pero el recorrido de este artículo, a pesar de las medidas de incentivación a la fusión que incluye, es previsiblemente muy corto.

La tramitación parlamentaria del proyecto de ley ha sido expeditiva. En poco más de tres meses las dos Cámaras se han pronunciado sobre las enmiendas a la totalidad y al articulado. En el Congreso el debate parlamentario se hurtó al pleno y se situó en una Comisión con competencias legislativas plenas. Una reforma institucional de tanta importancia ni siquiera mereció un debate plenario en el Congreso, mal síntoma de la calidad democrática de nuestras instituciones. Si se consultan los diarios de sesiones, se podrá advertir además que los debates a la totalidad fueron de una pobreza supina, muy "a la altura" de la falta de discurso local tanto por el Gobierno como por los diferentes grupos de la oposición. La obsesión de la práctica totalidad de las enmiendas aprobadas iban encaminadas a salirse de la aplicabilidad de la ley por parte de determinados territorios o aplazar a después de las elecciones de mayo de 2015 la mayor parte de las medidas traumáticas de este texto, cuando no a descafeinar un buen número de mandatos (las "leyes vacías", que abundan por doquier, son del agrado de nuestra clase política). El texto aprobado en Consejo de Ministros sufrió así unos retoques importantes que, en algunos territorios, desactivaban parte de sus previsiones, mientras que algunas medidas traumáticas de "aplazaban" en su aplicabilidad a después de las elecciones municipales próximas de 2015 o sencillamente se rebajaban de parte de su contenido. Las presiones políticas, los pactos espurios, los arreglos de última hora y el repliegue frente a determinados lobbies importantes, hicieron el resto. Nada nuevo en nuestro sistema de producción de leyes.

Estudio introductorio y "Vademécum" sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

El propio Gobierno español presentó ante Bruselas con fecha de 17 de octubre el Plan presupuestario 2014¹², donde se contenía un importante resumen de los objetivos de la reforma local y de las fuentes de ahorro que se pretendían obtener, previamente detalladas en un cronograma de medidas que alcanzaba hasta 2019. Pues bien, se puede afirmar con claridad que ese cronograma ha quedado directamente afectado por las enmiendas que se presentaron tanto en el Congreso como en el Senado. Pero lo más grave es que algunas de las medidas materiales de ese Plan también han quedado seriamente tocadas por algunas de tales enmiendas (por ejemplo, en lo que afecta al redimensionamiento del sector público instrumental local). No es fácil con esos vaivenes normativos convencer a Bruselas (y, por tanto, obtener la confianza de los acreedores) de la seriedad y determinación de unas reformas que al poco de ser cuantificadas y presentadas por el Gobierno se alteran en las Cortes Generales con el propio plácet del Ejecutivo (o, al menos, sin la suficiente oposición o firmeza) que las ha auspiciado.

También sorprende que las fuentes de ahorro en el gasto público que se pretenden obtener con esa reforma se hayan calculado tan generosamente y se quiera justificar que al final de este largo proceso (en 2019) el resultado será un montante final que alcanzará más de ocho mil millones de euros y que se desglosa en cuatro partidas principales del siguiente modo:

- Gastos impropios, con casi 4.000 millones de ahorro en tres años
- Gestión integrada de servicios mínimos obligatorios, con casi 2.000 millones en otros tres años a partir de enero de 2015 (cuando se haga público el coste efectivo de los servicios locales)
- Redimensionamiento del sector público instrumental local, con casi 1.400 millones de euros de ahorro.
- Y, entre otros, el traspaso ("la transferencia") de las competencias municipales en salud, servicios sociales y educación, a las CCAA, cuantificadas en más de ochocientos millones de euros, con más de la mitad de los mismos en 2015 (ahora, tras la redacción final de la transitoria segunda de la LRSAL, debe situarse ese plazo en 2016).

Este importante cuadro recogido en el citado Plan Presupuestario es sumamente indicativo de los objetivos que se pretenden alcanzar con esta reforma¹³. Veamos:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL PERIODO 2013-2019	Porcentaje sobre total
GASTO IMPROPIO	680.160.237	2.601.563.199	453.440.158	-	-	-	3.735.163.594	46,55%
TRASPASO COMPETENCIAL SANIDAD, EDUCACIÓN Y SERVICIOS SOCIALES	-	473.000.000	91.000.000	91.000.000	91.000.000	91.000.000	837.000.000	10,43%
GESTIÓN INTEGRADA DE SERVICIOS BÁSICOS Y FUSIONES	-	1.036.800.000	566.800.000	302.900.000	64.000.000	-	1.970.500.000	24,56%
ENTIDADES LOCALES MENORES	13.905.951	-	-	-	-	-	13.905.951	0,17%
REDIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL	381.023.614	1.016.602.971	-	-	-	-	1.397.626.585	17,42%
PERSONAL EVENTUAL Y RÉGIMEN EXCLUSIVIDAD	70.400.000	-	-	-	-	-	70.400.000	0,88%
AHORRO TOTAL	1.145.489.802	5.127.966.170	1.111.240.158	393.900.000	155.000.000	91.000	8.024.596.130	100,00%
Porcentaje sobre total	14,27%	63,90%	13,85%	4,91%	1,93%	1,13%	100,00%	

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Como bien expuso el profesor Antonio Embid Irujo, este cuadro de ahorro estimado por la puesta en marcha de la reforma local ilustra perfectamente cuáles son las intenciones reales del legislador al impulsar este cambio normativo. Es más, tal como se verá, sirven de forma precisa para interpretar el sentido de la LRSAL y dar una explicación cabal a alguno de sus enunciados (o, al menos, para intentar interpretar el sentido de sus mandatos). Otra cosa es, en efecto, que tales cantidades presupuestadas se alcancen realmente, lo que en verdad, según diremos, tampoco es un problema especialmente importante en los objetivos últimos de la Ley. No interesa tanto alcanzar esos ahorros previstos como enviar “señales claras” a Europa y a los acreedores de que existe una apuesta estratégica por la sostenibilidad financiera en la prestación de servicios públicos locales.

En efecto, ni que decir tiene que para obtener semejante ahorro se necesitaría la convergencia de una serie de elementos que difícilmente van a producirse. El primero sería un auténtico desmantelamiento de los servicios municipales (o dicho de otro modo de la “cartera de servicios municipales”) en todos aquellos servicios (o “competencias”) que fueran distintos de los propios, requiriéndose para ello que se produjera una auténtica contracción de la cartera de servicios municipales mediante una interpretación estricta de lo que son las competencias municipales (que, frente a los esfuerzos de la FEMP¹⁴, parece desvanecerse) y un desplazamiento de toda la legislación sectorial del Estado y de las CCAA que atribuye como propias determinadas funciones o competencias a los municipios. Una operación de una complejidad político-técnica de carácter muy singular, con unos problemas de transitoriedad que más adelante serán tratados. No obstante, como se decía antes y se reiterará después, la reciente Nota explicativa del MHAP de 4 de marzo de 2013 ha terminado por dejar las cosas donde siempre tenían que haber estado: la legislación sectorial autonómica puede también atribuir (como no podía ser de otro modo) competencias propias a los municipios).

Pero no cabe llamarse a engaño, ningún gobierno municipal que se precie (pues el destinatario de estas medidas es principalmente el ámbito de los ayuntamientos), independiente de cuál sea su color político, sacrificará a pocos meses de las elecciones municipales de 2015 la cartera de servicios que ha venido ofreciendo, al menos siempre que quepan otras opciones alternativas de ahorro para retornar a la senda del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera. Tampoco se visualiza un “movimiento en cadena” que pretenda cuestionar por los propios ayuntamientos el carácter de “competencias distintas de las propias” de buena parte de su actividad o de sus prestaciones públicas, haciéndose “el harakiri” cuando exista riesgo para la sostenibilidad financiera de las mismas o una dudosa “duplicidad” o ejecución simultánea “del mismo

¹⁴ La FEMP, en efecto, está llevando a cabo (de forma a nuestro juicio equivocada) una “interpretación ortodoxa” de la Ley, en el sentido de que las competencias municipales actualmente están tasadas en el artículo 25.2 LBRL, lo que dejaría fuera toda la acción normativa de las Comunidades Autónomas en los campos sectoriales y desmentiría el propio sentido de la LBRL (artículo 2, por ejemplo), así como su propia “armonía”. Cuesta mucho creer que esta sea la tesis que finalmente se imponga en el Ministerio. Sobre la posición de la FEMP, ver: www.femp.es “Oficina de Información sobre la LRSAL”. Más acertada resulta, en cambio, la tesis de F. Velasco Caballero, en los distintos trabajos que ha abordado esta cuestión. Véase, por ejemplo: “Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en J.A. Santamaría Pastor (Coordinador), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 75 y ss.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

servicio público”, tal como expone el artículo 7.4 LBRL, entre la administración local y otra administración pública (normalmente la Comunidad Autónoma)¹⁵.

Pero para ahorrar esos 4.000 millones de euros por gastos impropios no basta con reconducir ese desmantelamiento de la cartera de servicios a través de los planes económicos financieros (aspecto este también de discutible resultado), sino que se hace necesario impulsar otras medidas adicionales como es incorporar a la interpretación de la ley ese concepto “alargado” de lo que sean las competencias impropias, que persigue ese objetivo (imposible, como ya se ha acreditado) de tasar estrictamente las competencias municipales a partir del listado del artículo 25.2 LBRL y, por consiguiente, dejar como competencias “distintas de las propias” todas las que allí no estén recogidas o las que no sean delegadas (por ejemplo, toda la legislación sectorial autonómica, lo cual es sencillamente insólito, además de imposible).

El segundo radica en que el papel institucional que se le dota a las diputaciones provinciales y entidades equivalentes en la coordinación de la prestación de servicios mínimos obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes sea ejercido por aquellas con un activismo, empuje y liderazgo que en no todos los casos (por no decir que en muy pocos) se va a producir¹⁶. Y menos aún de forma inmediata, pues el ejercicio de esa “función”, más que competencia, de coordinación requiere un aprendizaje institucional por parte de las Diputaciones provinciales y entidades equivalentes que tardará años en hacerse efectivo. Vinculado con lo anterior, las Diputaciones provinciales se ven reforzadas mediante otra “competencia transversal” como es la de llevar a cabo “el seguimiento del coste efectivo” de los servicios de los municipios de su provincia. Independientemente de cómo ejerciten tales competencias, al menos ese papel estelar de las diputaciones provinciales y entidades equivalentes en el sistema local de gobierno se tiene que dar en la fase de elaboración de los planes económico financieros municipales y en aquellos supuestos en que las propias diputaciones deban proponer antes de su aprobación por parte del pleno municipal como medidas necesarias de esos planes la gestión integrada o coordinada de tales servicios. Junto a todo lo anterior, las Diputaciones provinciales ven modificada también su “cartera de servicios” en la medida en que se les atribuyen nuevas competencias funcionales y alguna otra de carácter material (aunque estas últimas con un fuerte componente de subsidiariedad; esto es, si no las llevan a cabo los municipios por sí mismos).

El tercero radicaría en que el conjunto de medidas vinculadas con el redimensionamiento del sector público instrumental local y la readecuación del régimen de consorcios o de las complejas (y discutibles) normas en materia de mancomunidades surta (lo cual tampoco será fácil) los efectos queridos por el legislador. Pero en ambos casos tales medidas se han descafeinado un tanto en la fase tramitación parlamentaria del proyecto de ley, aunque la

¹⁵ Algo de esto (aunque con una finalidad suponemos que estrictamente política de mostrar la “cara oculta” de la Ley) es lo que ha pretendido hacer el Ayuntamiento de Zaragoza, haciendo por su parte otra interpretación “ortodoxa” (prematura y poco cabal) de la LRSAL. Ver el documento: “Evaluación de la afectación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a los servicios prestados por el Ayuntamiento de Zaragoza”, 24 de enero de 2014. Difícilmente aplicará las medidas traumáticas que allí se contienen.

¹⁶ Sobre este tema: JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La reforma local: competencias municipales y papel de las diputaciones. Primeras impresiones”, *Diario del Derecho Municipal* de 4 de julio de 2012, Iustel.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

dureza de la regulación del nuevo régimen de los consorcios (claramente dirigida a su eliminación paulatina) y la reducción del objeto y competencia de las mancomunidades puedan tener consecuencias letales a medio plazo. Veremos qué resultados dan esas moratorias o esos cambios materiales allí introducidos. Y sobre todo cuáles serán las consecuencias sobre los ahorros inicialmente previstos.

Y, en fin, el ahorro cuantificado en los traspasos de las competencias municipales a las CCAA en materia de salud, servicios sociales y educación dependerá de cómo se hagan efectivos esos complejos procesos, tanto desde el punto de vista temporal como desde la condicionalidad material de los mismos (pendientes de la aprobación de los nuevos marcos normativos de financiación autonómica y local). Mucho costará ver que tales procesos se materialicen, más aún que traigan consigo ahorro en los costes inicialmente presupuestado (más de ochocientos millones de euros), puesto que la complejidad de tales operaciones de transferencias (al margen de su más que dudosa constitucionalidad) son evidentes. No se advierte con claridad que la norma atributiva por excelencia de las competencias autonómicas como es el Estatuto de Autonomía, se vea preterida en este caso por una Ley básica que, en principio, no es norma atributiva de competencias. En efecto, sólo el traspaso de personal (para el que no hay reglas previstas en la LRSAL) o el de las instalaciones presentan unas dificultades aplicativas notables, a las que hay que unir la frontal oposición de buena parte de las CCAA a este proceso. La doble condicionalidad, temporal y material, hace asimismo poco probable que esta operación acabe finalmente con éxito en todos los casos. Particular relieve tiene el problema de la “transferencia” de la prestación de los servicios sociales en aquellos ámbitos que vayan más allá de la competencia atribuida a los municipios por el artículo 25.2 LBRL¹⁷.

Dicho esto, un ejercicio de realismo nos conduce claramente a pensar que tales cifras de ahorro cuantificadas por el Gobierno y enviadas a Bruselas no se van a cumplir. Pero, eso no es realmente un problema serio, pues tal como se decía anteriormente si algo se pretende con esta LRSAL es principalmente garantizar “pro futuro” la sostenibilidad financiera de la administración local. Y en esa línea, como podrá comprobarse, es en la que hay que leer finalmente el texto publicado en el BOE.

Pero también hay que leerlo en clave de norma que contiene una serie de medidas dirigidas a hacer frente a un contexto de excepción fiscal, que con toda seguridad estará con nosotros durante varios años. En otras palabras, la LRSAL es una “reforma estructural” que inserta un conjunto de medidas, algunas aplazadas en el tiempo, que buena parte de ellas no se aplicarán de forma inmediata y otras serán aplicadas con cierto relajo o escasa intensidad. No obstante, la importancia de estas medidas es que ya forman parte de un conjunto normativo estructural y que en cualquier momento pueden ser perfectamente activadas. Si España, por ejemplo, requiere adoptar nuevas medidas de ajuste en los años venideros (lo cual no es algo

¹⁷ Este acotamiento material que lleva a cabo el artículo 25.2 e) LBRL (“Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social”) pretende impedir que las Comunidades Autónomas atribuyan competencias en materia de prestación de servicios sociales a los municipios más allá de ese acotamiento indicado. Sin embargo, por mucho que se empeñe la disposición transitoria segunda de la LRSAL, ese objetivo es imposible a través de una ley básica en el actual marco de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, salvo que se hubiera echado mano de una ley de armonización del artículo 150.3 CE. Pues no cabe duda alguna que el ámbito de servicios sociales es una materia de competencia exclusiva típica de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que se pudiera ver puntualmente afectada por títulos horizontales que en este caso no han sido invocados.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

precisamente descartable), dispondrá de un elenco de soluciones normativas que puede poner en marcha en cualquier momento. En esta clave también hay que leer la Ley recientemente aprobada.

No se puede dudar que la Unión Europea no recibirá con críticas este tipo de soluciones. Tal vez censure, como ya lo hizo en su día (Consejo Europeo de junio de 2013), la pretensión de alcanzar ese ahorro estimado con la reforma emprendida. Pero todas aquellas medidas que vayan encaminadas a corregir o disciplinar fiscalmente el sector público local serán aplaudidas. Es por ello que cabe presumir que esta Ley ha venido para quedarse, al menos en lo que son sus líneas esenciales. Es completamente legítimo desde la óptica política que diferentes fuerzas políticas aboguen por la derogación de esta Ley e, incluso, auspicien su impugnación por diferentes medios (recursos de inconstitucionalidad o conflicto en defensa de la autonomía local) ante al Tribunal Constitucional. Probablemente algunas de sus previsiones (realmente pocas) tienen dudas más que razonables de constitucionalidad en su adecuación al principio de autonomía constitucional constitucionalmente garantizado, como sin duda también es de prever que habrá algunas interpretaciones “de conformidad” con la Constitución que eliminarán lecturas poco acordes con los presupuestos reflejados en el bloque de la constitucionalidad. Pero, al margen de que el Tribunal Constitucional tardará años en resolver tales impugnaciones (lo cual tampoco es neutro en términos políticos, constitucionales y de efectividad de las medidas), no cabe esperar grandes logros para la autonomía local de esa futura jurisprudencia¹⁸; tal vez, todo lo más, se pueda constatar que algunas intromisiones evidentes de la Administración General del Estado sobre las potestades de organización local sean declaradas como no ajustadas a la Constitución o que, en su caso, se perfilen, según decíamos, interpretaciones conformes con la Constitución de determinados pasajes del texto de la Ley. Pero, cualquiera que sea la intensidad de tales pronunciamientos (o de tales *obiter dicta*), las sentencias que resuelvan esos recursos de inconstitucionalidad o del conflicto en defensa de la autonomía local, cuando se produzcan, ya serán demasiado tardías. Nada tendrá remedio. Los efectos más traumáticos de esta Ley ya se habrán producido y retornar las cosas a su ámbito normal no será fácil. Es lo que tiene disponer de un sistema de control de constitucionalidad de las leyes que apenas supera el calificativo de “reliquia formal”, cuya efectividad práctica es cuando menos más que dudosa. Todo lo más, si se planteara (como así parece ser) el conflicto en defensa local, previamente a su interposición debe ser dictaminado por el Consejo de Estado, lo que tal vez dé la oportunidad a este Alto órgano consultivo de volver a pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de algunos pasajes de esta Ley.

Además, si se intentara en su caso, la pretensión de derogar la Ley no sería, en ningún caso, bien recibida por la Comisión Europea. Difícilmente se podría producir una derogación total de la misma. Y cualquier derogación parcial requeriría de medidas alternativas de reforma (que estuvieran basadas sobre los mismos presupuestos de ahorro de gasto público o de disciplina fiscal) sobre las que no existe actualmente ningún tipo de consenso entre las fuerzas políticas que se han opuesto a este proceso de reforma. Al margen de lo anterior, derogar una Ley no es una operación sencilla, ni formal ni materialmente. Hacerlo por Decreto-Ley es materialmente imposible. Para cuando esa operación se pretenda poner en marcha, la Ley habrá producido previsiblemente buena parte de sus efectos (al menos los derivados de sus “normas medidas”, que no son precisamente pocas). Aunque todo ello no es óbice para reconocer que esta reforma se debería haber encarado, como ya se ha dicho, con otra

¹⁸ Las últimas sentencias del Tribunal Constitucional en materia local (sobre el alcance del principio de autonomía local y sus garantías) son sencillamente decepcionantes. Ver, por ejemplo, SSTC 103 y 142/2013. Ver, asimismo, la STC 161/2013, de 26 de septiembre.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

metodología y con otros presupuestos conceptuales, que distaran de poner en entredicho a los municipios de menos de 20.000 habitantes como los auténticos causantes de un problema (el desequilibrio presupuestario o la deuda pública), cuando realmente no lo son, ensalzando el papel de las diputaciones provinciales que son entidades con un rendimiento institucional (al menos en un buen número de ellas) discutible o reducido. Pero estas “opciones de política legislativa”, a nuestro juicio equivocadas, son las que han asentado la reforma emprendida y, una vez publicada, en el BOE, pocas soluciones tiene pretender enderezar la misma, salvo llevar a cabo interpretaciones acorde con lo que es el sistema de gobierno local tal como está configurado en la Constitución, en la CEAL, en los Estatutos de Autonomía y en la propia LBRL. Se impone, pues, la sensatez institucional y la cordura normativa a la hora de definir el alcance de este nuevo marco normativo.

III.- EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN Y SU PROYECCIÓN EN LA LRSAL. SUS MANIFESTACIONES APLICATIVAS: “LÍNEAS ROJAS”, “ZONA TEMPLADA” Y “APLICACIÓN LIGHT” DE LA LRSAL.

Si hay algo que llama poderosamente la atención en la LRSAL es la apuesta clara y decidida de este texto normativo por incorporar inconscientemente el “principio de diferenciación” a la regulación del ámbito local de gobierno. Frente a la unánime crítica doctrinal que la legislación básica anterior levantó con el paso del tiempo de apostar por una (relativa) uniformidad normativa en el tratamiento de una realidad de geometría variable (aunque esta cuestión se rompió parcialmente y de forma poco afortunada en la reforma de 2003), lo cierto es que el legislador de la LRSAL ha tomado como punto de referencia “la diferenciación”, aunque, como decimos, de modo inconsciente, puesto que no hay ni un solo documento, así como tampoco referencia alguna en el preámbulo, que se asiente sobre estas premisas.

Y, sin embargo, el principio de diferenciación atraviesa literalmente todo el texto de la Ley, aunque con manifestaciones o dimensiones plurales, en algunos casos expresado de forma explícita, en otros de modo menos evidente y, en fin, en ciertas ocasiones de forma más bien oculta. A efectos puramente sistemáticos, podemos identificar tres dimensiones de proyección del principio de diferenciación en la LRSAL. A saber:

- a) El principio de diferenciación en función de la aplicabilidad “territorial” de la LRSAL.
- b) El principio de diferenciación en función del tipo de entidad local, de sus dimensiones o del ente instrumental al que afecte.
- c) El principio de diferenciación en la aplicabilidad de determinadas medidas sujetas a condicionalidad (especialmente el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera)

El principio de diferenciación en la aplicación “territorial” de la LRSAL.

En este punto cabe resaltar que la LRSAL (aunque también la reforma de la LBRL y de la Ley de Haciendas Locales que en ellas se inserta) incluye determinadas excepciones aplicativas basadas en la singularidad de determinadas Comunidades Autónomas, Ciudades autónomas o municipios de régimen especial. Unas se basan en presupuestos constitucionales (por ejemplo, las singularidades forales, en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi y Foral de Navarra), mientras que otras se asientan en previsiones estatutarias o, en su defecto, normativas.

Las excepciones más relevantes son, sin duda, las que proceden de las peculiaridades forales derivadas del régimen económico-financiero, con anclaje en la disposición adicional primera de la Constitución. Son los casos de Euskadi (de los Territorios Históricos vascos, de las Instituciones comunes vascas y de la Comunidad Foral de Navarra), que se han plasmado de

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

forma desigual, desde la perspectiva formal, en la LRSAL. En efecto, mientras que en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca se ha ido a un detallado sistema de excepciones singulares en la LBRL (disposición adicional segunda de la LBRL), en la Ley de Haciendas Locales (disposición adicional octava de la LHL, con expresa inclusión del tema competencial) y de la propia LRSAL (disposición adicional primera LRSAL), las excepciones de la Comunidad Foral de Navarra se integran en una sola disposición adicional (la disposición adicional segunda de la LRSAL)¹⁹. En ambos casos, no cabe duda que, al margen de otras razones de contexto político, el anclaje de estas excepciones se ha visto favorecido por el carácter de la LRSAL como una Ley predominantemente de “sostenibilidad financiera”. Hasta el punto que, el propio sistema competencial municipal, se conecta con ese principio y se vincula su desarrollo con tales premisas, reconociendo expresamente a ambas Comunidades Autónomas unos amplios márgenes de configuración en este ámbito. Lo mismo cabe decir con todas las cuestiones vinculadas con aspectos relativos al cumplimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, competencias fuertemente interiorizadas en los Territorios Históricos vascos o en la Comunidad Foral de Navarra, pues en estos casos la propia LRSAL reconoce expresamente que las funciones del MHAP o de la Administración de tutela financiera son allí ejercida por instituciones propias de las Comunidad Autónoma o de los Territorios Históricos Vascos. No es este, en cualquier caso, un lugar adecuado para desarrollar tales previsiones, puesto que dada su singularidad requerirían ser tratadas de forma monográfica. Baste con significar que, atendiendo a la naturaleza de la Ley como de “sostenibilidad financiera”, tanto las instituciones vascas como las navarras han logrado disponer de un modelo con amplios márgenes de configuración, que se escapan en buena parte de sus medidas del modelo matriz diseñado por la LRSAL. Ahora deberán ser capaces de configurar un modelo propio sobre parámetros distintos, pues competencias para hacerlo al menos sí que tienen.

Para el resto de Comunidades Autónomas el principio de diferenciación juega con menor intensidad, aún así hay algunos espacios, tal como se verá, para la intervención del mismo. La LRSAL parte en su disposición adicional tercera de una premisa que, al menos tal como está formulada, es discutible en términos de adecuación al sistema constitucional de distribución de competencias. En efecto, si bien reconoce esta disposición adicional que “las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía”, inmediatamente añade la coletilla “en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas”.

Este inciso final (“en el marco de la normativa básica estatal”) no cabe duda que será un semillero de conflictos interpretativos y probablemente deba ser clarificado en su alcance por las futuras sentencias del Tribunal Constitucional que tengan como objeto esta Ley, pero el problema fundamental radica en la aplicación transitoria de esta regla, ya que parece recoger la pretensión de que esta normativa básica estatal que se recoge en la LRSAL (así como en el resto de normas básicas en materia de régimen local) tiene la consideración de parámetro de constitucionalidad frente incluso a las previsiones de naturaleza estatutaria. No es tampoco momento de adentrarnos en un análisis constitucional de la LRSAL, pero si puede advertirse que, sin perjuicio de que la jurisprudencia constitucional más reciente en materia de bases de régimen local está admitiendo ya sea implícita o de forma explícita el juego de la normativa básica como parámetro constitucional, el Tribunal Constitucional deberá inicialmente preguntarse hasta qué punto el reconocimiento de determinadas competencias exclusivas

¹⁹ En relación con el caso vasco, ver, F. VELASCO CABALLERO, “Sobre la aplicación de la LRSAL en el País Vasco. El alcance de las cláusulas de excepción”, www.idluam.org

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

sobre ámbitos del gobierno local en los diferentes Estatutos de Autonomía no juegan como excepción a la aplicabilidad (no a la vigencia) de tales normas de la LRSAL sobre los diferentes territorios o Comunidades Autónomas, a riesgo si no de transformar los Estatutos de Autonomía en normas atributivas de competencias absolutamente vacías en esta materia (régimen local) y colocarlos claramente en una posición de subsidiariedad en relación con la normativa básica estatal. Dicho de otro modo, la pregunta que deberá hacer frente el Tribunal Constitucional es, por un lado, si el legislador básico se ha excedido en su función, pero sobre todo la más importante es la de definir si una determinada atribución estatutaria en esta materia juega o no como excepción a la aplicabilidad de tales previsiones de la LRSAL en determinados territorios, lo que no implica (y esto es importante) la declaración de inconstitucionalidad de ningún tipo, sino simplemente la no aplicabilidad.

En cualquier caso, la propia LRSAL establece un cúmulo de modulaciones en su aplicabilidad a determinadas Comunidades Autónomas, algunas de carácter ciertamente reiterativo, que no resultan fáciles de interpretar en su alcance. En efecto, dicho lo anterior, en el apartado dos de la disposición adicional tercera de la LRSAL se dice lo siguiente: “En el caso de las Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio, las referencias de esta Ley a las Diputaciones Provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia técnica y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales”. Esta referencia no puede entenderse hecha a las Diputaciones Forales vascas, cuyas singularidades están en otro lugar de la LRSAL. Tampoco a las Comunidades Autónomas de ámbito exclusivamente provincial, pues se habla expresamente de “entes locales supramunicipales”. Por lo que parece obvio que tal apartado es de aplicación, independientemente de la calificación que tales entes reciban en sus propios Estatutos de Autonomía o en la legislación autonómica correspondiente, a los Consejos Insulares de las Islas Baleares y a los Cabildos canarios. Pero este apartado es hasta cierto punto superfluo, pues ya el preámbulo de la Ley nos sitúa en la clave de que tales Consejos Insulares y Cabildos son “entidades equivalentes” a las Diputaciones provinciales y así se contiene a lo largo y ancho del mismo texto legal.

Más importancia puede tener el apartado tercero de la disposición adicional tercera, incluido en el trámite del proyecto de ley en el Senado, y que ha sido bautizado como la “cláusula de excepción de la Comunidad Autónoma de Aragón”. Sin embargo, antes de analizar su contenido puede ser oportuno tratar del alcance que quepa dar a la disposición adicional sexta de la LRSAL, que se ocupa de las Comarcas. Allí se establece el siguiente enunciado: “Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía tengan atribuidas expresamente la gestión de servicios supramunicipales”. Parece obvio señalar que tal previsión normativa iba encaminada a resolver los problemas de articulación territorial en la prestación de servicios supramunicipales en aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de comarcas en sus respectivos Estatutos, lo que es el caso singular de Aragón y Cataluña²⁰. Y en este punto parece admitirse que la prestación de tales servicios municipales pueda ser asumida en estos casos por la Comarca y no específicamente por la Diputación provincial (o Veguería) en su carácter de gestión integrada de los mismos, de acuerdo con el artículo 26.2 LBRL. Pero sí es cierta esta interpretación, lo que no excluye esa disposición adicional sexta es el ejercicio del resto de competencias atribuidas a las Diputaciones Provinciales por el artículo 36 LBRL y por el resto de previsiones de la LRSAL. En otros términos, el respeto de la organización comarcal serviría

²⁰ Dejemos ahora otros supuestos singulares, como es el caso de la comarca de El Bierzo en Castilla y León.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

como cauce de desplazamiento de la gestión de servicios supramunicipales. Pero nada más. El resto de atribuciones de las Diputaciones provinciales permanecerían incólumes y no podrían ser asignadas a las Comarcas. Cabe la duda, no obstante, si el apartado 2 de la disposición adicional tercera es también aplicable a las Comarcas y les dota asimismo de atribuciones relativas a la asistencia y cooperación municipal. Un análisis sistemático de la norma parecería excluir esta interpretación, pero la LRSAL no es precisamente un dechado de virtudes sistemáticas y también cabría defender que la organización comarcal pueda ser un “sistema institucional propio” de las Comunidades Autónomas, aunque en este caso la disposición adicional sexta sería sencillamente superflua.

Esta cláusula Aragón dice, al efecto, lo siguiente: “La aplicación de esta Ley en la Comunidad Autónoma de Aragón se realizará teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía en materia de régimen local, en virtud del cual, la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta Ley en los distintos niveles de la administración con sujeción a la Constitución, al contenido básico de esta ley y a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas”.

Sorprende, en primer lugar, este trato deferente del legislador básico hacia la Comunidad de Aragón, que difiere notablemente con el recibido por otras Comunidades Autónomas que también tienen peculiaridades en su organización institucional local reconocidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y que no han recibido ninguna acogida en el marco de la LRSAL, al margen de las ya indicadas (como es el singular caso de Cataluña). En cualquier caso, el primer inciso de ese apartado tercero de la disposición adicional tercera LRSAL no parece añadir nada nuevo a lo ya previsto en la disposición adicional sexta, así como en el apartado dos de la disposición adicional tercera de la LRSAL. El “valor añadido” de esta cláusula se encuentra en el segundo inciso, cuando se afirma que en virtud de esa organización institucional específica en materia local “la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta Ley en los distintos niveles de administración” (se presume, que “local”), dando así un margen de configuración más amplio a la Comunidad Autónoma de Aragón para redefinir el sistema de reparto de tales competencias. Esa redefinición puede llevarse a cabo si su objeto finalista es cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, además de perseguir “la racionalización de las estructuras administrativas”. Sin embargo, la propia disposición adicional establece que ese margen de configuración normativa para aplicar las competencias previstas lo será “con sujeción” a la Constitución y “al contenido básico de esta ley”. Sin duda esto no puede interpretarse con carácter literal, pues sencillamente convertiría a esa cláusula en superflua o vacía, por lo que cabe darle un alcance que conlleve la posibilidad de que el legislador aragonés pueda redefinir las competencias locales entre los diferentes niveles de gobierno (municipios, comarcas y diputaciones provinciales), pero siempre respetando la garantía institucional de la autonomía municipal y provincial y, por consiguiente, no dejando vacíos de contenido e irreconocibles tales entidades. En todo caso, ya sabemos que la “garantía institucional de la autonomía local” es, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional, un mecanismo protector casi vacío de contenido. Pero, probablemente, la sujeción al “contenido básico de esta ley” pueda ir más lejos, en la medida en que se habrá de calibrar muy bien hasta qué punto unas determinadas atribuciones competenciales a la comarca por parte del legislador autonómico erosionan la posición que el legislador básico ha conferido a los municipios y provincias. Particularmente complejo será el reparto entre comarcas y Diputaciones provinciales, pues son entidades locales intermedias que batallan por el mismo espacio funcional y se disputan el mismo papel institucional. La gran pregunta al respecto es hasta qué punto se pueden vaciar las competencias que el artículo 36.1 LBRL (y el resto de la LBRL) atribuyen a las Diputaciones

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

provinciales sin afectar “al contenido básico de esta ley”. Es un tema complejo y, sin duda, vidrioso.

La LRSAL también regula determinadas especialidades en relación con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (disposición adicional cuarta LRSAL), así como respeta las singularidades derivadas de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona (disposición final quinta LRSAL), que se proyectan principalmente sobre los ámbitos de las competencias y de la organización institucional. Ambas cuestiones requerirían un estudio monográfico que, en estos momentos, no puede hacerse.

El principio de diferenciación en función del tipo de entidad local, de sus dimensiones o del ente instrumental al que afecte.

El principio de diferenciación se manifiesta también en esta Ley en el ámbito de la aplicabilidad de la misma a cada tipo de entidad local, a las dimensiones que, en su caso, un ayuntamiento tenga y, en fin, a los entes instrumentales que dependan de esa administración matriz.

Aunque ya era una constante en la LBRL de 1985, en el caso de la LRSAL es muy importante identificar de qué entidad local o de qué ente instrumental se trata para advertir cuáles son las reglas que, en cada caso, resultan aplicables. Por tanto, la LRSAL tiene varias miradas en función de a qué tipo de entidad o ente instrumental deban aplicarse sus previsiones. De forma muy resumida, esta diferenciación en la aplicabilidad se proyecta sobre los siguientes tipos de entidades o entes instrumentales:

- 1) Entidades locales menores. Este tipo de entidades han sido suprimidas “pro futuro” de la LBRL, ya que no se prevén como “entidades locales” en la reforma del artículo 3.1 LBRL y además la inclusión del nuevo artículo 24 bis LBRL implica que los nuevos entes que se creen de ámbito inferior al municipio carecerán de personalidad jurídica, debiendo adoptar la forma de organización desconcentrada de la Administración matriz (ayuntamiento), lo cual dificultará más aun si cabe los procesos de fusiones de municipios regulados en el artículo 13 LBRL. En todo caso, la “diferenciación” también se proyecta temporalmente, puesto que las entidades locales menores creadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL podrán mantenerse con esa caracterización siempre y cuando presenten sus cuentas anuales y no sean objeto de disolución (disposición transitoria cuarta LRSAL). También tendrán la consideración de entidades locales menores las que iniciaran el proceso para su constitución con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL (disposición transitoria quinta LRSAL). No deja de ser curioso, cuando menos, que tras una modificación tan radical del régimen jurídico de las entidades locales menores dos datos accidentales (como son la existencia previa y la presentación de las cuentas) sean determinantes para que puedan sobrevivir “sine die” tales entidades locales, cuarteando el sistema de entes inferiores al municipio en dos modalidades: entidades locales menores preexistentes y organizaciones desconcentradas futuras de los ayuntamientos. No será fácil explicar esa lógica institucional a cualquiera que se aproxime a nuestro sistema de gobierno local. Pero tampoco queda nada claro que esas previsiones desplacen las expresas atribuciones estatutarias que sobre esta materia tienen algunos Estatutos de Autonomía, donde se caracterizan como “competencia exclusiva”. No será pacífico que el legislador de régimen autonómico pretenda mantener estas entidades locales menores (o entidades municipales descentralizadas) como entes dotados de personalidad jurídica, cuando el propio legislador básico los ha eliminado de un plumazo de su consideración de entes locales (artículo 3.2 LBRL).

- 2) Municipios. El principio de diferenciación se proyecta asimismo sobre el ámbito municipal a través de la caracterización típica entre municipios de régimen común, municipios de gran población y municipios de régimen especial. Pero donde la diferenciación es más evidente es en la utilización por parte de la LRSAL de los umbrales de población, especialmente cuando se refiere a municipios de más o de menos de 20.000 habitantes. Esta cifra (20.000 habitantes) es la que se ha tomado como referencia desde las primeras versiones del ALRSAL, pero no es la única, aunque sí la más importante. En efecto, la gestión integrada o compartida de los servicios mínimos obligatorios que establece el artículo 26.2 LBRL, toma como punto de referencia el que los municipios dispongan de menos de 20.000 habitantes. Lo mismo ocurre con buena parte de las competencias funcionales y algunas materiales (aunque de carácter subsidiario) que se establecen a favor de las Diputaciones provinciales, cuya atribución o no radica en que los municipios tengan población inferior a 20.000 habitantes, aunque algunas de las competencias provinciales no se vinculan a esos umbrales de población mientras que otras se vinculan a que el municipio tenga menos de 1.000 (garantía de la prestación de los servicios de secretaría-intervención) o de 5.000 habitantes (prestación subsidiaria de los servicios de tratamiento de residuos). Pero donde el principio de diferenciación adquiere una dimensión estelar es en todo el conjunto de medidas de política institucional recogidas en los artículos 75 bis (retribuciones), 75 ter (dedicación exclusiva) y 104 bis (personal eventual) de la LBRL. En estos casos el escalonamiento de las medidas se lleva a cabo exclusivamente en función de la población que tenga el correspondiente municipio (con las equivalencias pertinentes en el caso de las Diputaciones provinciales con el municipio de mayor población de la provincia).
- 3) Diputaciones provinciales y entidades equivalentes. No es momento de introducirse en la definición del alcance de lo que sean “entidades equivalentes” a las Diputaciones provinciales, pero el legislador considera como tales a las Diputaciones Forales, los Consejos Insulares, los Cabildos y las Comunidades Autónomas de ámbito exclusivamente provincial (con los enormes problemas que estas últimas generan al no ser propiamente entidades locales). La aplicabilidad de esta Ley tiene, por consiguiente, diferentes dimensiones si se trata de una Diputación provincial de régimen común o de una entidad equivalente, pudiéndose dar el caso que, atendiendo a las peculiaridades de la organización interna de cada Comunidad Autónoma, la posición de las Diputaciones provinciales sea muy diferente en cada caso. No obstante, la LRSAL pretende establecer un mínimo competencial y una posición institucional común en lo que afecta a las Diputaciones provinciales (actualmente treinta y ocho).
- 4) Comarcas. Ya nos hemos referido en pasajes anteriores de este Estudio a las Comarcas y a su tratamiento en la LRSAL. El régimen jurídico básico no ha sido objeto de cambios, pero se han salvaguardado las peculiaridades existentes en esta materia en diferentes Estatutos de Autonomía, por lo que el proceso de interiorización de esta materia parece ser pleno en aquellas Comunidades Autónomas que tengan previsto este escalón de entidades locales. En estos casos, es previsible que la posición institucional de la Comarca termine afectando directa o indirectamente a la propia autonomía municipal y, especialmente, a la autonomía provincial, sobre todo en lo que afecta a la posición institucional de tales entidades locales en lo que respecta al ejercicio de las competencias y, más particularmente, a la prestación de servicios.
- 5) Mancomunidades. Tampoco el régimen general previsto en el artículo 44 LBRL ha sufrido modificaciones, pero sí que se ha incorporado una disposición transitoria undécima en la LRSAL de indudable transcendencia (y no exenta de cierto alcance equívoco). En efecto, en ella se incluye una previsión aparentemente inocua cual es la de que en el plazo de seis meses las Mancomunidades deban adecuar sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 LBRL, pues en caso contrario incurrirán en causa de

disolución. Pero la novedad más relevante estriba en la inclusión en una norma de naturaleza transitoria de una previsión estructural, que hasta cierto punto modifica el régimen jurídico general de este tipo de entidades locales, ya que establece que las competencias de las mancomunidades estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de servicios enumerados en los artículos 25 y 26 LBRL. Con independencia del acierto y de la adecuación a la naturaleza que tales entidades tienen de esta previsión, lo cierto es que parece apuntar a la idea de que se modifique el objeto de tales entidades locales circunscribiéndolo a lo establecido en la LRSAL. Cabe preguntarse, por tanto, hasta qué punto podrán sobrevivir mancomunidades que lleven a cabo competencias o servicios diferentes a los expuestos. Pero esta tesis debe ser inmediatamente matizada, puesto que al no atribuir expresamente competencias el artículo 25 LBRL, sino solo determinar materias en las que el legislador estatal o autonómico atribuirá competencias, cabe perfectamente que las mancomunidades ejerzan competencias propias atribuidas por la legislación sectorial autonómica sin vulnerar con ello el espíritu de la LBRL.

- 6) Consorcios. El régimen jurídico de los Consorcios ha cambiado por completo a través de esta Ley. Cabe dudar que, a partir de la misma, los Consorcios puedan ser calificados como “entidades locales”, lo cual plantea problemas inmediatos en relación con la legislación de régimen local de algunas Comunidades Autónomas. Por un lado, se les pretende dar un carácter subsidiario frente a los convenios (artículo 57), sujetándolos además a ciertas condiciones. Por otro, se adscriben a la “Administración pública dominante” según los criterios expuestos en la nueva disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, lo que les dota de un carácter “instrumental” evidente. Se modifica, asimismo, el régimen jurídico de los Consorcios, especialmente en materia económico-financiera y de personal, aunque se prevé la excepción que los consorcios constituidos para la prestación de servicios mínimos a que se refiere el artículo 26 LBRL (disposición adicional decimotercera LRSAL) podrán continuar disponiendo de personal propio. En todo caso, se prevé un régimen jurídico especial para determinados consorcios (disposición adicional decimocuarta LRSAL). Y, en fin, se establece asimismo un plazo máximo de un año para la modificación de los estatutos y su adaptación a las previsiones de la LRSAL (disposición transitoria sexta).
- 7) Entes instrumentales. También se establece una regulación específica para los entes instrumentales, tanto en lo que afecta a las formas de gestión (artículo 85 LBRL, donde se le atribuye carácter subsidiario a la gestión directa a través de empresas públicas y de entidades públicas empresariales), como por lo que respecta al redimensionamiento del sector público instrumental local, cuyas medidas están recogidas en la disposición adicional novena de la LBRL. Tales normas son aplicables a los entes instrumentales de las entidades locales (Consorcios incluidos) del artículo 3.1 de la LBRL, lo que parece excluir a los entes instrumentales vinculados o dependientes de las entidades locales del artículo 3.2 LBRL. El principio de diferenciación en la aplicabilidad de estas medidas se proyectará, sin embargo, sobre otros criterios que más adelante examinaremos, como son los de cumplimiento o incumplimiento de determinados objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como sobre el período medio de pago a proveedores.

No hay en esta Ley referencia alguna a las áreas metropolitanas, lo que plantea importantes lagunas aplicativas en diferentes materias, pero que cabrá integrarlas de algún modo, aunque algunas no dejan de suscitar problemas (retribuciones y dedicación, por ejemplo, de los corporativos miembros de tales entidades; o las relativas al número del personal eventual, si es que pueden disponer de él; problema este último que se traslada a las mancomunidades y a las comarcas).

El principio de diferenciación en la aplicabilidad de determinadas medidas sujetas a condicionalidad (especialmente el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera)

Así como en los dos casos anteriores el principio de diferenciación está manifestado de forma expresa en la LRSAL, en este apartado (la aplicabilidad diferenciada de determinadas medidas sujetas a condicionalidad) la identificación de en qué casos opera el principio de diferenciación no es fácil, pues nos hemos de atener a cada norma concreta con las dificultades de trazado que más adelante se expondrán.

Se puede afirmar sin riesgo a equivocarse que la LRSAL, en cuanto norma que pretende alcanzar la sostenibilidad financiera de los entes locales, traza una suerte de línea roja, que marcaría lo que puede considerarse como la aplicabilidad (potencialmente) “dura” de la Ley y, por consiguiente, con efectos (al menos teóricos o formales) muy importantes sobre aquellas entidades locales que se encuentren dentro de la zona marcada por la “línea roja”. Tal como se comprobará en detalle, la aplicabilidad de buena parte de las medidas de contenido más traumático de la LRSAL depende en gran parte de que se cumplan o no determinados objetivos o estándares que fija el legislador, así como de que se disponga o no de determinados instrumentos de planificación de dimensión económico-financiera.

Así, se pueden establecer simplificando mucho las cosas tres grados de aplicabilidad de la LRSAL en función de una serie de criterios diferenciadores determinados a partir de la situación económico-financiera de la entidad local. A saber:

- a) Grado de aplicabilidad “dura”. Se producirá en aquellas entidades locales que dispongan de una situación económico-financiera mala. Y para situar a una entidad local en esta situación la Ley prevé en general tres tipos de elementos de identificación que deberían converger conjuntamente, pues en este caso se podría hablar incluso de “tormenta perfecta” o de “ciclo génesis explosiva”:
 - a. Que haya incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, lo que se plasmará comúnmente en un Plan económico-financiero (artículos 21 Ley Orgánica 2/2012 y 116 bis LBRL). Aunque para calificar la situación como mala el incumplimiento de los objetivos (o la desviación) debe ser grave y, especialmente, afectar más que a la estabilidad presupuestaria a la sostenibilidad financiera (deuda disparada). Pero la mera existencia de un plan económico financiero ya acarrea consecuencias sobre la entidad local (disposición adicional novena LBRL).
 - b. Que se incumpla el plazo medio de pago a proveedores de treinta días según la legislación de morosidad. En este caso esta condición de deuda comercial juega como elemento adicional junto al cumplimiento de los objetivos de déficit con el fin de aplazar determinadas decisiones aplicativas (disposición transitoria décima LRSAL) o de exceptuar determinadas reglas impeditivas (disposición adicional novena LBRL). La importante Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial del sector público, ha incorporado “la deuda comercial” de las administraciones locales como un elemento más de su sostenibilidad financiera. Esta reforma debe verse en paralelo con la emprendida por la LRSAL.
 - c. Que esté vigente un Plan de Ajuste, en cuyo caso las restricciones al ejercicio de determinadas potestades de autoorganización son evidentes, con consecuencias más serias si se anuda la convergencia de incumplimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como

de pago a proveedores, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional novena LBRL.

- b) Grado de aplicabilidad “media”. Se daría en aquellos casos en que se produjera alguno de los elementos antes citados, sin que necesariamente sean todos. Por ejemplo, un incumplimiento del criterio de pago a proveedores en el plazo de treinta días de media, lo que puede tener efectos importantes en algunos casos según el tipo de entidad local de que se trate. Lo mismo puede decirse de si existe una desviación de objetivos de déficit público o de regla de gasto, que sean mínimos, pero que también acarreen determinadas consecuencias. E, igualmente, cabe incorporar dentro de esta categoría a un ayuntamiento que disponga de Plan de Ajuste, aunque sea por una cantidad mínima, puesto que ello conlleva determinadas consecuencias de carácter práctico.
- c) Grado de aplicabilidad “blanda”. Se produciría en aquellos supuestos en los que la situación económico-financiera de la entidad local sea razonablemente buena; esto es, que cumpla los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pague a proveedores en treinta días de media y no tenga plan de ajuste. En estos casos, la entidad local puede sortear la aplicabilidad inmediata de muchos mandatos de la LRSAL, ejercer todas las competencias que crea conveniente (inclusive ampliar su propia cartera de servicios), desarrollar plenamente sus potestades de autoorganización y eludir la aplicabilidad de buena parte de las medidas de contenido traumático recogidas en esta Ley.

Gráficamente estos tres escenarios dan como resultado tres tipos de ejercicio de la autonomía municipal (o local) constitucionalmente reconocida: a) autonomía local “intervenida”; b) autonomía local “vigilada”; y autonomía local “plena” o efectiva. ¿Tiene justificación una modulación de tal carácter basada exclusivamente en criterios económico-financieros, algunos de ellos heredados?, ¿han de pagar los ciudadanos de diferentes municipios la desastrosa gestión financiera de sus ayuntamientos con una cartera de servicios absolutamente rebajada frente a otros municipios? No son preguntas de fácil respuesta.

Pero no cabe llamarse a engaño. La LRSAL no solo ha sido dictada para afrontar situaciones actuales o pretéritas (es decir, para aplicar sus medidas a entidades locales que ofrezcan situación económico-financiera delicada), sino también (y sobre todo) para las situaciones futuras. En efecto, al ser una Ley de Sostenibilidad financiera, el objetivo último de esta norma es establecer una batería de medidas o un conjunto de normas que se insertan de modo permanente en el marco jurídico vigente y cuya aplicabilidad se puede realizar en cualquier momento. Dicho esto, resulta obvio resaltar que las medidas “traumáticas” que aparecen a lo largo y ancho del texto normativo (en no pocos casos vinculadas con la cartera de servicios a los ciudadanos) serán aplicables también a todas aquellas entidades locales que, aun estando en situación financieramente adecuada en estos momentos, caigan en un futuro mediano o inmediato en una senda de incumplimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, deban a acudir a un Plan de ajuste o plan económico-financiero, o no paguen a los proveedores en el plazo de treinta días de media (aunque esta medida es más contingente en su aplicabilidad).

Aunque esa lógica institucional de la norma pierda fuerza en algunos casos. Sobre todo en aquellos donde la estructura normativa se apoya en “normas medidas” de aplicabilidad temporal definida y que no parecen proyectarse sobre el futuro, como es el caso de algunas medidas relativas al redimensionamiento del sector público instrumental local, de mancomunidades, consorcios o entidades locales menores. En estos casos se busca el efecto inmediato y directo. Pero, en otros casos, esas medidas inmediatas con aplicabilidad temporal pueden producir efectos indeseados, ya que en algunos casos las restricciones temporales se

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

pueden transformar fácilmente en nuevas prerrogativas (retribuciones, una vez que acabe el período de contención presupuestaria), ampliación de cargos electos o multiplicación de eventuales (a partir de las próximas elecciones municipales). Un tanto contradictorio el esquema de una ley de mirada corta, que pretende resolver problemas estructurales. Las normas-medida casan mal en trajes estructurales y en leyes de vocación general. No se deben mezclar ambas técnicas normativas, a riesgo de acabar con el sistema normativo mediante un proceso de “liquidez” y evanescencia de sus reglas.

De todo lo anterior, se deduce que la presencia del principio de diferenciación en el momento aplicativo de la LRSAL (y la variable intensidad de su uso en función de determinadas circunstancias) obliga necesariamente a llevar a cabo un Análisis de Impacto de esta Ley sobre cada tipo específico de entidad o ente instrumental, para poder así examinar las circunstancias concurrentes en cada caso y las consecuencias que las diferentes medidas tienen o pueden tener sobre la organización respectiva. Este punto es crucial, pues la intensidad aplicativa y las consecuencias de la LRSAL varían notablemente en función de qué tipo de entidad se trate, en qué ámbito territorial (Comunidad Autónoma) despliega su actividad la misma y, en particular, de cuál sea el estado económico-financiero (y de pago de la deuda comercial) que cada entidad tenga en un momento dado, al margen de si en su día se incorporó o no al Fondo de Pago a proveedores por medio de un Plan de Ajuste. Para obtener tales resultados no cabe sino trabajar con Cuestionarios específicos que nos sitúen en el campo de problemas propios que cada entidad pueda tener en lo que a la aplicación de esta compleja norma se trata.

IV.- ESTRUCTURA DE LAS NORMAS Y PROBLEMAS DE TRANSITORIEDAD EN LA APLICACIÓN DE LA LRSAL Y OBJETIVOS DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Estructura de las Normas

La LRSAL es un texto complejo desde el punto de vista técnico. Su complejidad se puede observar con claridad en dos aspectos: 1) La estructura sistemática de la Ley; y 2) El momento aplicativo de la misma. Dejamos ahora de lado las complejidades inherentes al diferente grado de aplicación de la LRSAL según la perspectiva territorial (esto es, las CCAA afectadas), un tema que ya ha sido incidentalmente tratado. Asimismo, dejamos para el siguiente punto los innumerables problemas aplicativos desde la perspectiva de la transitoriedad de las medidas que se incorporan.

La LRSAL se estructura en tres partes marcadas, aunque de desigual contenido:

- El “Artículo primero” (que agrupa a la mayor parte, cuantitativamente hablando, del texto normativo) lleva a cabo una importante (“profunda”) reforma de las previsiones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Las modificaciones habidas en esa Ley son numerosas e implican, hasta cierto punto, un ensayo de profundo cambio de modelo de gobierno local tal como apareció configurado en la década de los ochenta. Pero no conviene perder de vista que las modificaciones de la LRSAL sobre la LBRL se integran, tal como se viene indicando, en la propia Ley de Bases y deben ser interpretadas en coherencia (el dogma del “legislador coherente”, tan frecuentemente olvidado, al que se refiriera en su día Carles Viver) con el resto de sus previsiones, sobre todo de aquellas que no han sido derogadas.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

- El “Artículo segundo” se limita a introducir algunas modificaciones, escasas en número pero importantes en contenido, del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Son, en efecto, unas reformas muy puntuales, pero que cambian de algún modo la naturaleza del gobierno local, transformándolo en una “administración” marcadamente vigilada por el control económico-financiero de los habilitados nacionales con este tipo de funciones reservadas.
- Y la tercera parte acoge un conjunto de disposiciones adicionales, transitorias, una derogatoria y disposiciones finales de la propia Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Tienen estas disposiciones, por lo común, un carácter instrumental frente a los cambios normativos recogidos en la LBRL o en la LHL (especialmente frente a los primeros), aunque algunas de ellas ofrecen una transcendencia nada despreciable y un más que discutible trazado constitucional.

La LRSAL entra en vigor, según su disposición final sexta, al día siguiente de su publicación en el BOE (por tanto, el 31 de diciembre de 2013). La elección de esta fecha no es casual, pues algunos de sus mandatos están condicionados a fechas concretas y era necesario, al parecer, ese ajuste para que en la aplicabilidad diferida de algunas de sus previsiones las fechas recogidas en la Ley cuadraran.

Sin embargo, partiendo de la complejidad indicada, en la LRSAL se ha de diferenciar nítidamente entre vigencia y aplicabilidad. La Ley, efectivamente, entra en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, pero la aplicabilidad de muchas de sus previsiones está, por un lado, diferida en el tiempo (a fecha determinada) o, por otro, condicionada a que se produzcan unas situaciones concretas que la propia Ley prevé y que, en gran medida, están vinculadas con el cumplimiento o no de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como, en algunos casos, con el cumplimiento de los plazos establecidos en la legislación de morosidad. No cabe duda que la técnica de la “condicionalidad”, propia de momentos de crisis y de medidas de naturaleza coyuntural, ha calado profundamente en una normativa estructural, como es la LRSAL.

La condicionalidad, además, no solo consiste en la aplicación de una serie de normas en función de si se producen una o unas determinadas circunstancias, sino también en la excepción en la aplicación de otras si esas u otras circunstancias convergen. Por tanto, hay dos dimensiones de la condicionalidad: una negativa, que obliga a la aplicación de la norma; y otra positiva, que la exceptúa en su aplicación, siquiera sea temporalmente.

Se puede decir, simplificando algo las cosas, que la LRSAL acoge cuatro tipos de norma, que conviene diferenciar claramente en lo que afecta a la aplicabilidad de sus previsiones:

1. Normas que son directamente aplicables (por tanto, de vigencia inmediata).
2. Normas que difieren su aplicabilidad a una fecha determinada (por tanto, de aplicabilidad diferida; aunque pueden incorporar obligaciones para determinados actores institucionales, por ejemplo Comunidades Autónomas).
3. Normas que condicionan su aplicabilidad a la convergencia de distintos requisitos o elementos (por tanto, de vigencia plena, pero condicionada; esto es que solo se aplican si se produce la condición o que se difieren en su aplicación o incluso no se aplican si convergen esas condiciones).
4. Normas que combinan aplicabilidad diferida a una fecha determinada con elementos o requisitos que imponen una condicionalidad (por tanto, de aplicabilidad diferida y condicionada). Esa aplicabilidad diferida puede además estar condicionada no solo a una condición sino a varias, la mayor parte externas, pero también alguna internas

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

(esto es, que requieren la adopción de determinados acuerdos por los órganos de gobierno para garantizar su aplicabilidad en una determinada entidad).

Este esquema conceptual que diferencia vigencia y aplicabilidad es muy importante para saber en cada caso los impactos inmediatos, mediatos o condicionados que puede tener esta Ley sobre las entidades locales. Los impactos (y esto es importante) se producirán tanto en el momento de aprobación de la Ley, en determinadas fechas concretas o en momentos ulteriores (la “condicionalidad” se puede proyectar “sine die” en el tiempo o tener una aplicabilidad momentánea, por ejemplo difiriendo determinados efectos a 30 de junio de 2015, como es el caso de las medidas políticas siempre que se cumpla la cadena de condicionalidades establecida).

Esta multiplicación de normas con efectos dispares hace francamente compleja la interpretación y alcance de esta Ley. Es más, la LRSAL tiene, por un lado, un fuerte componente de “Ley medida”, en cuanto que incorpora una serie de normas cuyos efectos pretenden ser inmediatos (es decir, con proyección temporal limitada), pero junto a ellos se prevé asimismo un sistema o conjunto de normas con vocación más permanente, que persigue un “modelo” de sostenibilidad financiera de los entes locales que se proyecta en el tiempo o que tienen pretensión de estabilidad (más en la línea de lo que sería una “ley general”).

Por consiguiente, aunque una lectura precipitada o no atenta de la Ley no lo pueda percibir, la LRSAL es un marco normativo que tiene detrás un modelo, probablemente no pensado en sus inicios, sino construido a golpe de coyuntura y de cambios puntuales, así como de no pocas improvisaciones u ocurrencias, pero donde se imponen tres elementos de intensidad variables: a) Medidas de sostenibilidad financiera a corto, medio y largo plazo; b) Medidas instantáneas o rápidas en sus efectos de ahorro de gasto público; y c) Medidas (más diluidas) de racionalización o de configuración institucional de un nuevo modelo (mucho más incierto en sus resultados). Lo que ciertamente puede resultar criticable es que no se diseccionaran tales medidas en normas distintas; esto es, que las “normas de sostenibilidad” se hubieran incorporado en una Ley “ad hoc” o en la propia Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (por ejemplo, el contenido adicional de los planes económico-financieros); que las “normas medida” se plantearan en una norma coyuntural de tales características; y que, en fin, las estructurales, estas sí, se incluyeran en sus respectivas Leyes de soporte (LBRL y LHL). Hubiese resultado un conjunto normativo más coherente y menos contradictorio. Pero ya no tiene arreglo.

Problemas de transitoriedad en la aplicación de la LRSAL

Tal vez una de las cuestiones peor tratadas en la LRSAL es la derivada de los problemas de transitoriedad que lleva aparejada la implantación de una norma de estas características. No cabe olvidar, en efecto, que la Ley implica en cierto modo un cambio de modelo en el nivel local de gobierno, que deja atrás una configuración fuerte (al menos formalmente) de la autonomía local, para pasar a configurar un modelo de “administración local” o de prestación de servicios, con un recorte más o menos evidente de los poderes propios, sobre todo de los municipios; es decir, las competencias municipales (no así las de las Diputaciones provinciales) se ven reducidas (al menos en la voluntad del legislador). Y ello tiene serias implicaciones a corto y medio plazo.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Por tanto, pretender pasar de un modelo en el que, junto a las competencias propias, existían las actividades complementarias (que no eran, pese a lo dicho, competencias “impropias”), así como una generosa cláusula de competencias municipales de carácter general o universal, a otro en el que se perseguía (con más voluntad que acierto) competencias municipales propias (no así las provinciales) tasadas y cerradas por el propio legislador básico estatal, con la consiguiente erosión (que al fin y a la postre no se conseguirá, tal como ya se ha dicho) de las competencias propias municipales asignadas por la legislación sectorial de las respectivas Comunidades Autónomas, es una operación no solo compleja, sino más bien imposible. Prueba evidente es, según se indicaba, que el propio Ministerio ha terminado por reconocer la evidencia: el legislador sectorial estatal o autonómico puede atribuir (realmente es el único que puede hacerlo) competencias propias a los municipios.

En efecto, la ingenua pretensión de la LRSAL, al menos en el ámbito competencial, es clarificar las competencias locales haciendo tabla rasa de lo que ha sido el funcionamiento de las administraciones locales en España durante más de treinta años. Y, ciertamente, por mucho que se empeñe el legislador, no se puede inaugurar la administración local con cada nuevo texto normativo. En el plano competencial, en su lectura inicial, la transitoriedad implicaba entre otras cosas no solo una frontal colisión entre norma básica y Estatutos de Autonomía, sino algo más práctico: ¿qué ocurría con la innumerable legislación sectorial de las Comunidades Autónomas que ha venido atribuyendo competencias a los municipios en materias que actualmente están extramuros del listado de materias previsto en el artículo 25.2 LBRL? Problema no menor afortunadamente ya resuelto, aunque la Nota del MHAP de 4 de marzo no deje de estar exenta de cierta ambigüedad. No cabía, por tanto, recurrir al fácil expediente de que tales “competencias” ya no eran propias de los municipios, pues esta lectura olvidaba, aparte de los presupuestos básicos del sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas previstos en nuestro ordenamiento constitucional, otra cuestión más elemental: el artículo 25.2 LBRL, como ha reiterado la jurisprudencia constitucional, no atribuye competencias a los municipios, sino que establece “principios competenciales” o más exactamente “materias” sobre las que el legislador sectorial estatal o autonómico llevarán a cabo esa atribución de competencias. Es, por tanto, el mínimo de autonomía municipal que, “en todo caso”, esa legislación sectorial debe respetar cuando regule la correspondiente materia.

No cabe, por consiguiente, acudir al fácil expediente de que la LRSAL ha “reducido” las competencias municipales y, por tanto, ha desplazado la legislación sectorial autonómica que atribuye competencias propias a los municipios en diferentes materias. Las consecuencias de una operación de este tipo no se midieron convenientemente en algunas lecturas precipitadas de la Ley, pues serían sencillamente letales, aparte de afectar a la seguridad jurídica y a la propia continuidad en la prestación de los servicios públicos.

Si esta lectura anterior es correcta, como parece que lo es ya incluso oficialmente, no cabe duda que “contaminaría” otras pretensiones de la LRSAL, que anudan sus efectos al acotamiento competencial del artículo 25 o 25.2 LBRL. Son los casos, por ejemplo, de la disposición adicional novena de la LRSAL (Convenios) o de la disposición transitoria undécima (Mancomunidades), sin plantearnos ahora cómo incidiría esa interpretación sobre una competencia tan típicamente autonómica (y con legislación sectorial en todas las Comunidades Autónomas) como es la de servicios sociales: ¿se desactivaría el alcance de la disposición transitoria segunda de la LRSAL?

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Ciertamente que ha habido (o se ha pretendido) un repliegue competencial es algo que no se puede negar. La supresión del artículo 28 de la LBRL ha conllevado que aquellas actividades complementarias que finalmente no se han alojado en el artículo 25.2 (como es el caso de la cultura) hayan quedado fuera del paraguas de las competencias propias y, por tanto, dentro del evanescente concepto de “competencias distintas de las propias”. Pero esa caracterización no debe implicar la entrada en juego del artículo 7.4 LBRL siempre y en todo caso, cuyos contornos están precisados en la propia norma (cuando se habla de “nuevas competencias”), pues en caso contrario nos veríamos conducidos a una auténtica multiplicación gratuita de expedientes acreditativos de “competencias distintas de las propias” con consultas cruzadas a las Administraciones titulares de la competencia en cuestión (¿cuáles son estas y bajo qué criterios van a decidir si una competencia está duplicada o no?; ¿no especifica la propia norma que duplicidad solo existe cuando se da una “ejecución simultánea del mismo servicio público” por dos Administraciones?) o de quienes ostenten la tutela financiera. Esta, no obstante, es la interpretación de la FEMP y, asimismo, la del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. No parece razonable. El inicio del procedimiento del artículo 7.4 LBRL debe impulsarse solo para las “nuevas competencias”; esto es, para el incremento de la propia cartera de servicios municipales (o locales) con una nueva actividad que no encaje dentro del paraguas de las competencias propias o de las delegadas.

La transitoriedad en el ámbito competencial se manifiesta asimismo en aquellas materias que son susceptibles de ser “transferidas” de los municipios a las Comunidades Autónomas, en una operación de complejo alcance constitucional (¿desde cuándo las leyes de bases son normas atributivas de competencias que se superponen sobre las propias previsiones estatutarias?). No ha pensado en exceso el legislador el envenenado proceso en el que se mete al pretender “transferir” las competencias (esto es, los servicios) en materias tan sensibles como servicios sociales, salud o educación. Menos aún se ha pensado en los “costes de transacción” que esta operación implica. No se trata de “traspasar servicios” del Estado a las Comunidades Autónomas, sino de iniciar un proceso de mucha más complejidad e incierto alcance: traspasar servicios de miles de municipios (y también de Diputaciones provinciales) a las Comunidades Autónomas, lo que implica necesariamente el traspaso de instalaciones, medios financieros y, sobre todo, personal (que en el caso de los servicios sociales puede cuantificarse en varios miles de efectivos, con los innumerables y complejos problemas que ello acarrea). ¿Se imaginan un proceso de miles de Comisiones Mixtas de Traspasos acordando qué personal se traspasa, qué medios y qué recursos? Quien pretenda extraer de esta operación ahorro alguno, o es un ingenuo o desconoce de forma supina cómo funcionan los traspasos de personal entre Administraciones Públicas. Esa operación “transitoria”, además, no ha previsto ni una sola norma de traspasos de personal, por lo que las incertidumbres e incógnitas se agolpan por doquier. Lo mismo puede decirse, aunque con otros matices, en las “transferencias” de las competencias de salud y educación. En las primeras (salud) el diseño legal es a todas luces equivocado (cinco años para realizar el veinte por ciento cada año) y no establece criterio alguno para su aplicación: ¿Cómo y quién elige qué centros se escalonan anualmente para ser “transferidos”? En las segundas (educación) se reconoce, por un lado, la competencia municipal, para inmediatamente (a través de una disposición adicional decimosexta de la LRSAL) decir lo contrario. El legislador se enmienda a sí mismo.

Pero los innumerables problemas de transitoriedad no acaban ahí. Se proyectan también en la aplicabilidad de las medidas de política institucional y su pretendida efectividad a partir de la entrada en vigor de la LRSAL (artículos 75 bis, ter y 104 bis LBRL), sin reparar en las excepciones que se plantean en la compleja disposición transitoria décima de la LRSAL y en los correspondientes acuerdos que los órganos de gobierno deben adoptar para llevar a cabo estas medidas. Esto ya ha dado lugar a una reforma de la propia Ley de Presupuestos

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Generales del Estado para 2014 (a través del Real Decreto-Ley 1/2014) y a la emisión de una (discutible) Nota del Ministerio interpretando cómo se deben aplicar esas normas.

La transitoriedad de la aplicación de la Ley se vehicula asimismo en aquellas normas que tienen un fuerte carácter de medidas, volcadas principalmente para la obtención de efectos más o menos inmediatos (como es el caso de la disposición adicional novena de la LRSAL o las normas relativas a mancomunidades y consorcios). De ellas se pretende obtener un resultado a corto/medio plazo, esto es, de forma más o menos inmediata, pero está por ver qué ocurrirá si algunos (o muchos) de estos mandatos no se cumplen o se cumplen de manera liviana.

Pero luego hay otras normas con proyección transitoria a medio plazo, puesto que incorporan un conjunto de medidas cuya aplicación efectiva está cargada de incertidumbres en cuanto a su alcance. Algunas parecen más o menos inmediatas (aunque tienen vocación de estabilidad), como son los contenidos de los planes económico-financieros (artículo 116 bis LBRL), otras plantean un sinfín de incógnitas sobre su alcance (como es el caso del “coste efectivo” de los servicios públicos locales, artículo 116 ter LBRL) y, en fin, las hay cuyo contenido aplicativo está plagado de sombras en cuanto a su efectividad (gestión integrada o compartida de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes).

La transitoriedad es uno de los grandes problemas de esta Ley. Sobre todo un problema aplicativo, pues el modelo que pretende instaurar rompe diametralmente con el modelo previamente existente, mientras que la convivencia entre ambos es una necesidad objetiva que las normas no han previsto de forma apropiada. Y ello genera interpretaciones que podemos calificar como desmesuradas, así como múltiples equívocos y errores que pueden tener consecuencias serias. Por eso es necesario, tal como se viene diciendo, una interpretación cabal, razonable, prudente y apropiada de este nuevo complejo normativo que, aunque introduce grandes novedades en el modelo anterior existente, debe convivir necesariamente con este, pues no en vano muchas de las previsiones (y principios) del modelo de gobierno local de la década de los ochenta siguen plenamente vigentes. Por consiguiente, la interpretación que se haga debe partir de esos presupuestos.

Objetivos de la LRSAL

La Ley se enuncia como de “racionalización” y de “sostenibilidad” de la administración local. El enunciado no es neutro e identifica precisamente cuál es su contenido e intencionalidad de la Ley aprobada. Ahora bien, como se viene insistiendo, la Ley ha dejado en un segundo plano su dimensión “racionalizadora” y ha apostado finalmente por la nota de la “sostenibilidad”. Tal como se ha dicho, el dictamen del Consejo de Estado marcó un antes y un después en este giro copernicano. Se siguen manteniendo, eso sí, aspectos racionalizadores, pero muy descafeinados a lo largo del proceso de discusión parlamentaria del proyecto de ley.

La concepción de “gobierno local”, impulsada a través de la reforma de la LBRL que llevó a cabo la Ley 57/2003, se diluye diez años después en un retorno a la noción de “administración local”, lo cual tendrá consecuencias no solo semánticas sino en lo que afecta al papel secundario institucional, que se le pretende reservar esencialmente al municipio en ese sistema local de gobierno. El principio de autonomía local (citado tangencialmente en el preámbulo) y la Carta Europea de Autonomía Local (no citada expresamente) prácticamente se ignoran en todo el texto, puesto que queda relegado por el protagonismo principio de sostenibilidad.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Lo relevante es, en efecto, la apuesta decidida por la “racionalización” y la “sostenibilidad”, proyectados ambos principios sobre los entes locales. Pero, conforme ha ido avanzando la elaboración y tramitación del proyecto de ley, la idea de “racionalización” ha ido adquiriendo cada vez un papel más secundario (o, al menos, más difuso), mientras que el protagonismo de la Ley se ha ido inclinando decididamente hacia la “sostenibilidad” (o, mejor dicho, a la garantía del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como en menor medida a los objetivos de cumplimiento de los plazos de la deuda comercial del sector público, incorporados estos últimos al calor de la aprobación de la Ley Orgánica de control de la deuda comercial del sector público).

No es casual que el propio preámbulo de la ley se inicie con una referencia explícita al artículo 135 CE y, más concretamente, a la estabilidad presupuestaria. A lo largo del texto de la LRSAL, la locución “estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” se reitera decenas de veces, pudiéndose afirmar que son pocos los artículos o disposiciones adicionales, transitorias o finales, donde no aparece una referencia directa o indirecta al cumplimiento de tales objetivos. El contexto manda, pero tal vez resulte algo exagerado la obsesión reiterada de incidir una y otra vez sobre este punto.

Pero a pesar de esa insistente reiteración, se echa de menos un tratamiento específico en el preámbulo de la idea de sostenibilidad financiera que, como se viene afirmando, inspira buena parte de los mandatos y medidas contenidas en esta Ley. Sin ella no se entienden cambios radicales del régimen institucional local vigente que pueden afectar incluso a los cimientos conceptuales del modelo de gobierno local hasta ahora vigente. Por ejemplo, el relajamiento de la exigencia de mayoría absoluta por una mayoría simple para decidir una cuestión existencial como es la propuesta de fusión de un municipio, modificando de forma torpe el artículo 47.2 LBRL. Lo mismo cabe decir de la regulación “excepcional” del traslado de decisiones políticas transcendentales en materia económico financiera del Pleno a la Junta de Gobierno, prevista en la disposición adicional decimosexta. Posiblemente estas excepciones acarreen una cadena de impugnaciones por vulneración del derecho de acceso en condiciones de igualdad al ejercicio de cargos públicos representativos locales, al sacrificar sin justificación objetiva ni razonable el derecho de enmienda de tales cargos públicos o por trasladar, aunque sea excepcionalmente, materias típicas de la decisión del órgano plenario a una estructura de carácter ejecutiva. La jurisdicción contenciosa y el Tribunal Constitucional sentarán criterio, pero no es muy razonable que, por cuestiones contingentes (algunos municipios no aprueban los presupuestos o los planes de contenido financiero, con perjuicio para estas entidades), se lleve a cabo una modificación de tanta intensidad y calado.

La autonomía municipal está, como se ha dicho, prácticamente ausente, en su lugar se ha colado de rondón en la normativa local el principio de estabilidad presupuestaria, pero sobre todo la “sostenibilidad financiera”. Bien es cierto que la “suficiencia financiera” de las entidades locales es un principio constitucional (artículo 142 CE), pero puede ser discutible que se subordine la propia autonomía local al cumplimiento de una serie de objetivos, que con mayor o menor alcance, no dejan de ser de carácter contingente o coyuntural. La subordinación del poder político local (las competencias municipales o el sistema institucional local) al cumplimiento de tales objetivos es tal que si no se cumplen coyunturalmente un ayuntamiento puede ver cercenada (al menos potencialmente) su cartera de servicios y, por tanto, los ciudadanos observar cómo en ese municipio no se prestan determinadas actividades públicas (al menos mientras no se cumplan tales objetivos, lo que no deja de plantear un problema adicional: ¿pueden existir carteras de servicios municipales variables en función del cumplimiento o no de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?).

No es extraño, por consiguiente, que la LRSAL esté plagada de referencias a lo largo y ancho de su contenido al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

financiera y que buena parte de la aplicación de sus medidas se condicione precisamente hacia ese dato. El contexto del momento de arranque de ese proceso, tal como se decía, obliga. El preámbulo de la Ley se inicia, precisamente, con la invocación del artículo 135 de la Constitución (no con los artículos 137, 140 o 142), lo cual es en sí mismo muy indicativo.

La LRSAL tiene, como se expresa en el preámbulo, cuatro objetivos básicos, que conviene recordar en estos momentos. A saber:

- Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones Públicas.
- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local, de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
- Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

No es momento de detenerse en el análisis de tales objetivos, pero sí que puede afirmarse que fueron enunciados en los primeros borradores del ALRSAL y como tal se han mantenido sin cambios apreciables, aunque el texto de la norma ha sufrido importantes modificaciones. En otras palabras, la definición de tales objetivos sirve poco como parámetro interpretativo del contenido del texto finalmente aprobado por las Cortes Generales.

Tal vez de los objetivos marcados el de clarificar las competencias locales (realmente municipales) sea el que se ha mantenido en sus propios términos y, con algunos matices, en los enunciados de la Ley. Sin embargo, esa pretensión de la Ley ha fallado por completo. El objetivo de racionalización, tal como se viene insistiendo, se ha descafeinado bastante, pues el pretendido fortalecimiento de las Diputaciones provinciales ha quedado muy difuminado y pendiente de innumerables incógnitas, así como de un escenario de incertidumbre que no se puede orillar. Sí que la Ley ha apostado por una mayor garantía del control financiero y presupuestario más riguroso, pero sobre todo, tal como venimos insistiendo, en clave de sostenibilidad financiera. El papel de la Intervención local ha adquirido una centralidad que no puede subestimarse bajo ningún punto de vista, con problemas adicionales (al menos hipotéticos) que se pueden plantear en sus relaciones con los equipos de gobierno. Hubiese sido conveniente, tal como se ha dicho, que este objetivo se reformulara por completo. Y, en fin, el intento de favorecer la iniciativa económica privada ha quedado abierto y hasta cierto punto puede transformarse en un pío deseo, puesto que el preámbulo solo se refiere a esta materia cuando trata de la liberalización de servicios y actividades. Nada más.

V.- FINAL.

La Ley, en cualquier caso, es un texto de indudable complejidad en su trazado y de muy difícil articulación en la práctica. En verdad, se ha configurado un modelo de “racionalización y sostenibilidad” que descansa para su éxito institucional sobre la convergencia o alineamiento de cinco actores institucionales, lo cual configura un sistema cuyo funcionamiento armónico es prácticamente imposible. Para que la LRSAL funcione a pleno rendimiento requiere, en efecto, la convergencia y el alineamiento de los siguientes actores institucionales, que “se la deben tomar en serio”: municipios, diputaciones provinciales y entes equivalentes, Comunidades Autónomas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas e Interventores locales (al margen de los Secretarios, que tienen un papel más adjetivo o instrumental en este proceso de implantación de la Ley).

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

No hace falta ser particularmente incisivos para darse cuenta que un modelo que requiere para su funcionamiento pleno la suma de estos cinco actores institucionales tendrá serias dificultades de ser efectivo. Los municipios es posible que deban asumir, con mayor o menor agrado, algunas de las previsiones de la LRSAL, en cuanto que son los destinatarios principales de las mismas, pero aun así los equipos de gobierno intentarán sortear de cualquier modo y manera (con el permiso de la Intervención) las aplicaciones traumáticas derivadas de este texto, más aún cuando las elecciones municipales están a la vuelta de la esquina. Las Diputaciones provinciales si quieren reforzar su papel institucional en los términos establecidos en la Ley, deberán adoptar un papel “activo” en el ejercicio de sus competencias transversales, que son las realmente nuevas (seguimiento del coste efectivo, coordinación de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes y atribuciones relacionadas con la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros municipales). Y con toda seguridad habrá Diputaciones provinciales que se lo tomen en serio y otras que simplemente no asuman ese nuevo rol. En algunas Comunidades Autónomas (como es el caso de Aragón y Cataluña) el papel de las comarcas puede ser central. Y de las “entidades equivalentes” no cabe esperar grandes impulsos a este tema, menos aún de las Comunidades Autónomas de ámbito exclusivamente provincial, que ven esta encomienda como una “carga lejana y distante” al ejercicio de sus funciones principales.

Tampoco las Comunidades Autónomas, cuyo papel en el desarrollo de esta Ley es absolutamente capital (al menos en lo que concierne a las competencias municipales y a su futuro deslinde, así como aquellas que tienen relación con el ejercicio de las funciones derivadas de la Administración que ejerce la tutela financiera), parecen mostrar ningún entusiasmo en la aplicabilidad de las medidas que tienen asignadas a lo largo y ancho del texto de la LRSAL. Probablemente, las Comunidades Autónomas muestren algunas objeciones serias a la asunción de las competencias en materia de servicios sociales, salud y educación, salvo que el nuevo modelo de financiación autonómica les compense suficientemente por ello. Pero ni aun así el tema será pacífico. La “transferencia” de los servicios sociales puede ser más que un reto una catástrofe en términos de gestión y de pretendido ahorro (los costes pueden dispararse). Tal vez la prudencia y la sensatez imperen y este proceso se quede en nada, pues si no sus consecuencias serán negativas, salvo que las Comunidades Autónomas procedan en serio a asumir la necesidad de evaluar el sistema de prestación y elaborar un plan de reestructuración, que necesariamente deberá conllevar traspasos de personal (cuando no despidos) y un nuevo sistema de gestión. No vale, en ningún caso, decir que se “delegarán” esas competencias (la prestación de esos servicios) en los municipios. Para este viaje no creo que hubiesen sido necesarias tales alforjas.

Además, las Comunidades Autónomas deberían redefinir su legislación sectorial y tendrían que hacer efectivas las previsiones de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25.2 LBRL, en el sentido de garantizar la suficiencia financiera de los municipios a la hora de atribuir las competencias que tan graciosamente (y sin ningún tipo de previsión económica) se han incorporado a lo largo y ancho de la legislación sectorial. Pero esta función a corto plazo –sobre todo dada la precaria situación financiera de la mayor parte de las Comunidades Autónomas- no se espera ninguna concreción. También tienen las Comunidades Autónomas encomiendas importantes en materia de competencias delegadas y de convenios, pues una atenta lectura del artículo 57 bis LBRL así lo confirma, además algunas de ellas a corto plazo (cláusulas de garantía del pago de competencias delegadas en aquellos convenios o acuerdos que se prorroguen).

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al menos de momento, es un actor institucional que con toda probabilidad se “tomará en serio” los mandatos de esta Ley. Y cabe presumir que se intentará que su aplicación sea lo “más ortodoxa” posible, al menos en todo lo que afecta a la sostenibilidad financiera del modelo. No cabe duda que la línea de contacto

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

entre MHAP e Intervención Local se ve reforzada en la LRSAL, pero también en el desarrollo futuro de la misma (ver, por ejemplo, el artículo 213 TRLHL y la importante normativa que en esta materia está en trámite de aprobación por parte del Ministerio, donde se definirá claramente el papel y el estatuto de derechos y deberes de los órganos de gestión económico-financiera municipales: la centralización de las competencias de habilitados nacionales tiene aquí una de sus máximas expresiones). La clave de funcionamiento de esta Ley, por lo menos en algunos aspectos sustantivos, depende en gran medida de la actitud del MHAP y de su capacidad para incidir directa o indirectamente sobre el ejercicio de la actividad por parte de la Intervención Local. La definición de los criterios de cálculo del coste efectivo, la posición frente al contenido de los planes económico-financieros, así como, en su caso, la decisión sobre la gestión integrada o compartida de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes prestados a un coste estándar superior, son atribuciones en las que el Ministerio tiene un papel estelar. Por consiguiente, la aplicabilidad de esta Ley dependerá en gran medida de este actor institucional.

Pero también sin duda la Intervención Local juega un papel relevante en la gestión del modelo. Está por ver de qué manera incidirá ese papel en el complejo equilibrio entre decisiones de la Política Local y control económico-financiero. A la Intervención Local se le sitúa en el marco de un sistema de gobierno local con funciones que pueden obstruir, dificultar o impedir el desarrollo de determinadas políticas públicas adoptadas bajo criterios de legitimidad democrática. Aunque ha quedado meridianamente claro que sus funciones no se dirigen al terreno de la “oportunidad política”, sino de la “legalidad”, no es menos cierto que en muchos casos esa frontera es muy difusa. Se advierten o se intuyen, con total seguridad en muchos casos, tensiones muy fuertes entre la Política (Alcalde) y la Intervención municipal. A la Intervención se le ha dotado de armas adicionales (la modificación del artículo 218 LHL va en esta dirección), pero la línea política debe justificar objetivamente sus decisiones en el caso de reparo por parte de la Intervención (Informe de discrepancias). Aquí es clave la prudencia y el sentido común en la interpretación y aplicación de las normas (también por la política), así como, en su caso, el papel que adopte la Administración de tutela financiera. En cualquier caso, cualquier acuerdo o resolución que se adopte existiendo un reparo previo debería estar justificado en un informe que avale la viabilidad de esa medida. La remisión en última instancia al Tribunal de Cuentas de todos los reparos emitidos en el año es una advertencia demasiado gruesa para no adoptar medidas de prudencia institucional que sean adecuadas a los fines que se persiguen. Dependiendo del contexto y también de las personas, la convivencia entre Política e Intervención puede ser compleja en los años venideros. Esperemos que no sea así, por el bien de todos y de las propias instituciones locales.

En estas coordenadas expuestas, la aplicación íntegra y efectiva de la LRSAL será francamente difícil de llevarse a la práctica. La conjunción plena (entendida como alineamiento pleno y convergencia) de los cinco actores institucionales no resultará fácil. Más bien se torna un objetivo inalcanzable. En todo caso, el momento aplicativo nos irá descubriendo hasta qué punto esta compleja arquitectura normativa de la Ley va caminando en una dirección u otra. Sea cual fuere el camino que adopte, sí se puede afirmar que el sistema de gobierno local que hemos conocido desde la entrada en vigor de la LBRL de 1985 ha iniciado un proceso de mutación que será más o menos intenso en función de una serie de variables e incertidumbres que difícilmente pueden preverse en estos momentos. La pretendida eficiencia y la búsqueda de la sostenibilidad financiera son los ejes del nuevo modelo, en el que los presupuestos de autonomía local (autogobierno), calidad democrática y prestación de servicios a la ciudadanía han pasado definitivamente a un segundo plano. Dentro de unos años veremos las consecuencias.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

BIBLIOGRAFÍA

- BERMEJO LATRE, J.L., “Cuestiones ausentes en la propuesta de reforma del régimen local”, *Diario del Derecho Municipal*, Iustel.
- CASTILLO BLANCO, F. A.: “Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Diario de Derecho Municipal IUSTEL*, enero 2014.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS, *Cómo reformar las Administraciones territoriales*, Libro Marrón, Madrid, 2011.
- DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (Coordinador): *La planta del gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.
- ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K., "Crisis fiscal y empleo público en España: algunos datos para la reflexión", *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XIII, Zaragoza, 2011.
- EMBID IRUJO, A.: *La Constitucionalización de la crisis*, IUSTEL, 2012.
- EMBID IRUJO, A.: Conferencia sobre “El proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, EUDEL-IVAP, Bilbao, noviembre, 2013.
- FLORES DOMÍNGUEZ, “El proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: novedades en la versión definitivamente aprobada”, *Diario de Derecho Municipal*, IUSTEL.
- FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUÑA: *Monogràfic sobre La Reforma Local*, diciembre, 2013.
- FONT I LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., "Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?", *Anuario del Gobierno Local*, 2011, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Barcelona, 2012.
- FORCADELL I ESTELLER, X., SABATÉ VIDAL, J. M.: *La Reforma Local 1, Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Diputació de Barcelona, 2013.
- Fundación Democracia y Gobierno Local, *El Libro Verde de los Gobiernos Locales intermedios en España*; Madrid, 2011.
- Fundación Democracia y Gobierno Local, *Elementos para un Debate sobre la reforma de institucional de la planta local en el Estado autonómico*, junio 2012, www.gobiernolocal.org

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

- Fundación Democracia y Gobierno Local: *Cuadernos de Derecho Local* núm. 29. Número monográfico: *Reforma del Estado y Gobiernos Locales*, junio 2012.
- Fundación Democracia y Gobierno Local: *Guía práctica sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, febrero 2014, www.gobiernolocal.org
- GALÁN GALÁN, A.: *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.
- GONZALEZ POMAR, J., GARCÉS SANAGUSTÍN, M., ELORRIAGA PISARIK, G., *Por un Estado autonómico, nacional y viable*, FAES, Madrid, 2010.
- Instituto de Economía de Barcelona, *Informe sobre Federalismo Fiscal* 11, Barcelona, 2012.
- Instituto de Economía de Barcelona, *Informe sobre Federalismo Fiscal. La reforma local* 13, Barcelona, 2013.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Las instituciones locales en tiempo de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales", *El Cronista* núm. 21, mayo de 2011.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., "La reforma local: competencias municipales y papel de las diputaciones. Primeras impresiones", *Diario del Derecho Municipal* de 4 de julio de 2012, Iustel.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: "Reforma o deconstrucción del gobierno local en España", *Diario de Derecho Municipal*, IUSTEL, junio 2013.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: "El proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: novedades más relevantes en relación con los borradores del ALRSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados", *Diario de Derecho Municipal*, IUSTEL, noviembre 2013.
- LONGO, F., "L'Administració pública entre el retall i la reforma", *Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol*, mayo 2011.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L.: "Los sistemas locales del bienestar ante el proyecto de ley de racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local", *Diario de Derecho Municipal IUSTEL* 2013
- Ministerio de Administraciones Públicas: *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*, Madrid, 2005.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

- MERINO ESTRADA, V., RIVERO ORTEGA, R., "La reforma del régimen local. Nuevos enfoques en el sistema competencial local", *Revista de Estudios Locales*, núm. 152, Monográfico.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Ed. Crítica, Barcelona, 2012
- MUÑOZ MACHADO, S., "Ocho mil millones de euros de ahorro: la compleja reforma de la administración local, *Diario de Derecho Municipal*, IUSTEL, mayo 2013. .
- NIETO, A., ORDUÑA REBOLLO, E., SALVADOR CRESPO, M., *El bicentenario de las Diputaciones provinciales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.
- ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y provincias*, CEPC, Madrid, 2003.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (Coordinador): *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.
- SALVADOR CRESPO, M.: *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Itermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2007.
- SERRANO PASCUAL, A.: El empleo público en el anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: igualdad de oportunidades, mérito y capacidad, y corrupción", *Cuadernos de Derecho Local* núm. 32.
- SIMÓN YARZA, F.: "La reestructuración del mapa local: el papel de las provincias (del "coste estándar" al "coste efectivo")", *Cuadernos de Derecho Local* núm. 33.
- Sociedad de Estudios de Derecho Administrativo: "La urgente reforma del Sector Público", *El Cronista* núm. 31, octubre 2012.
- VELASCO CABALLERO, F., "La planta local en España: criterios para la toma de decisiones, *Anuario de Derecho Municipal* 2012, Marcial Pons/UAM, Madrid, 2011.
- VELASCO CABALLERO, F., "Duplicidades funcionales de comunidades autónomas y entidades locales", *Anuario de Derecho Municipal*, 2011, Marcial Pons/UAM, Madrid, 2012.
- VELASCO CABALLERO, F., "Sobre el anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y por tanto arbitraria" (www.idluam.org).
- VELASCO CABALLERO, F., "Sobre la aplicación de la LRSAL en el País Vasco. El alcance de las cláusulas de excepción", IDL-UAM, (www.idluam.org) febrero 2014.
- ZAFRA VÍCTOR, M., "La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función" (I, I y III), *Diario de Derecho Municipal*, IUSTEL, octubre 2012.

TERCERA VERSIÓN

“VADEMÉCUM” SOBRE LA REFORMA LOCAL

(Actualizado a 1 de mayo de 2014)

100 CUESTIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

COMPETENCIAS MUNICIPALES

1.- ¿Qué tipología de competencias municipales establece la LRSAL?, ¿en qué se ve modificada la regulación anterior?

Las competencias de las entidades locales (y, en concreto, de los municipios) son propias o atribuidas por delegación. Esta clasificación mantiene en esencia la tipología recogida en la LBRL de 1985, si bien suprime (o pretende hacerlo) la facultad que tenían los municipios de llevar a cabo actividades complementarias, de acuerdo con lo que establecía el suprimido (derogado) artículo 28 de la ley de 1985.

El régimen jurídico de las competencias propias, debe ser interpretado a la luz del sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas "en los distintos sectores de la acción pública", tal como establece la propia LBRL en su artículo 2. La tesis que aquí se mantiene es que, pese a las pretensiones más o menos explícitas o implícitas del texto de la reforma (en estos momentos, tal como se dirá, ya despejadas), el sistema de competencias propias de los municipios no ha sufrido cambio alguno en el modelo diseñado por la LRSAL, pues necesariamente tal modelo se ha de leer de conformidad con las normas que se establecen en el bloque de la constitucionalidad y asimismo se deben interpretar de acuerdo con los principios y la estructura de la propia LBRL, que es donde se inserta finalmente esa modificación. Sí que se han incluido tres nuevos apartados al artículo 25 LBRL, que en algunas cuestiones sustantivas cambian aspectos nucleares del régimen jurídico de las competencias propias, tal como luego se dirá.

A diferencia del régimen de las competencias “propias” (con las salvedades expuestas), sí que se han producido cambios notables en el régimen jurídico de las competencias delegadas. En este punto la modificación del artículo 27 LBRL se puede calificar como intensa, pero en lo que afecta a los ámbitos materiales susceptibles de delegación debe ser correctamente interpretada en su alcance, tal como se verá en su momento.

La pretendida novedad de este sistema de competencias locales radica, sin embargo, en la incorporación de un nuevo apartado 4 del artículo 7, donde se recoge un impreciso concepto (criticado en su día abiertamente por el Consejo de Estado en el dictamen de 26 de junio de 2013 cuando el anteproyecto se refería a “competencias impropias”) de “competencias distintas de las propias”. Esta cuestión será tratada en otro momento. Y allí nos remitimos.

2.- ¿Qué se entiende por “competencias propias”? ¿Son competencias propias de los municipios solo las establecidas en el artículo 25.2 LBRL o también forma parte de este concepto las competencias reconocidas a los municipios por la legislación sectorial autonómica?

En esta materia la LRSAL ha introducido unas buenas dosis de confusión, pues efectivamente la pretensión no escrita en la Ley era que ese listado del artículo 25.2 LBRL fuera de “competencias tasadas”, pero ello, tal como se dirá, aparte de no estar expresamente explicitado en ningún pasaje de la Ley ni en su preámbulo, choca directamente con el sistema constitucional de distribución de competencias y, concretamente, con la arquitectura estructural y de principios de la LBRL, donde –no se olvide– los mandatos de la propia LRSAL que modifican aquel texto normativo se insertan.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Por tanto, el listado de materias (que no de competencias) reconocido en el artículo 25.2 de la LBRL no puede ser calificado como una relación de competencias municipales tasadas, pues la función de ese listado material, conforme ha reconocido la propia jurisprudencia constitucional, no es otro que por parte del Estado (del legislador básico) se garantice un mínimo de autonomía municipal, también en su dimensión competencial. Buena prueba de ello es que el listado de competencias propias de los gobiernos locales que contiene, por ejemplo, el artículo 84.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), cumple una finalidad similar, aunque complementaria (garantizar esa autonomía local), superponiéndose al previsto en el artículo 25.2 de la LBRL, si bien no solo referida a los municipios.

Aunque cabe señalar de inmediato que ninguno de esos dos listados, ni el del artículo 25.2 LBRL ni el del artículo 84.2 EAC son, propiamente hablando, listados atributivos de competencias a los municipios, sino que establecen ámbitos materiales sobre los que el legislador estatal o autonómico, en su caso, procederán a atribuir competencias en un caso a los municipios y en otro a los “entes locales” (gobiernos locales) de forma indiferenciada. Sí que establecen un mínimo competencial garantizado como “propio”, en unos casos a los municipios, en otros a los gobiernos locales. Algo diferenciada es la regulación del artículo 92 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (pues se refiere en concreto a competencias de los municipios y en ese sentido incorpora un plus de garantía de la autonomía municipal), pero el esquema conceptual parte del mismo patrón. De hecho, el artículo 25.2, aunque el “enunciado cabecera” es muy equívoco y tiene algunos problemas evidentes de sintaxis (que no se han corregido en la tramitación parlamentaria), deja bien patente que se trata de ámbitos materiales sobre los que el legislador estatal o autonómico atribuirán como competencias propias, tal y como ha venido reconociendo la jurisprudencia constitucional sobre esta materia. En verdad, se trata de un listado que garantiza un mínimo de autonomía municipal. Ese mínimo es el que ha sufrido, como consecuencia de las decisiones legislativas adoptadas por la LRSAL en su conjunto, una operación de reducción, que en lo sucesivo el legislador autonómico podrá mantener o, en su caso, ampliar en la futura legislación sectorial que apruebe en su día.

Lo que permite la nueva normativa básica es que se produzca un “retranqueo” de las competencias municipales (expresión utilizada gráficamente por el profesor Francisco Velasco en algunas de sus recientes intervenciones) por medio de esa regulación sectorial hasta dejar tales ámbitos materiales reducidos a los contornos materiales mínimos establecidos en el artículo 25.2 LBRL. En otros términos, el legislador básico lo que ha llevado a cabo es una limitación o reducción de la autonomía municipal garantizada, cuyas consecuencias finales se advertirán en la medida en que el legislador sectorial siga expresamente sus pautas reductoras o, por el contrario, se incline por reconocer más poder político a los municipios, aunque en este caso deberá venir acompañado de la financiación suficiente (artículo 25.4 LBRL).

No obstante, el legislador sectorial catalán tendría serias dificultades para llevar cabo esta operación (más bien sería una previsión imposible sin vulnerar el propio Estatuto que establece un plus de garantía de autonomía local a los distintos niveles de gobierno de ese ámbito), en la medida en la cual tanto las previsiones estatutarias del artículo 84 EAC (como del resto de atribuciones materiales en el campo competencial que en el propio Estatuto reconocen explícitamente competencias a los municipios) como las recogidas en la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (texto refundido) o en el futuro proyecto de ley de Gobiernos Locales de Cataluña, amplían en algunos ámbitos los contornos materiales previstos en el artículo 25.2 LBRL. Es cierto que el artículo 84.2 EAC se refiere a “los gobiernos locales” y no explicita que esas competencias lo sean de los municipios, pero si se pone en relación con el artículo 84.1 EAC, así como con otros preceptos estatutarios, cabe mantener que en esencia las competencias previstas en ese listado deberían proyectarse esencialmente sobre las

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

entidades locales con legitimidad democrática directa (municipios), salvo que por la entrada en juego del principio de subsidiariedad, también expresamente reconocido en el propio EAC, sea más eficiente atribuir tal competencia a otro nivel de gobierno.

Las competencias que el legislador sectorial autonómico (o, en su caso, el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña o la Ley de Gobiernos Locales) han venido atribuyendo y las que en un futuro más o menos inmediato atribuyan a los municipios deben considerarse como “competencias propias” a efectos del alcance que a este concepto se le da en el artículo 7 LBRL. Esta es la interpretación más acorde con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Pero, además, esta es la interpretación que se deriva de la propia LBRL, pues en su artículo 2 se refiere expresamente a que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente, “la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, *según la distribución constitucional de competencias*”, les atribuirán las competencias que procedan. Queda meridianamente claro que, como es obvio, esa atribución puede provenir tanto de la legislación estatal (sea básica o no) como de la legislación de las CCAA. Esta tesis se confirma en el dato de que el artículo 25.2, como decíamos, no es en sí mismo una norma atributiva de competencias a los municipios, sino que determina un listado de materias sobre las cuales el legislador sectorial definirá exactamente el tipo de competencias que tendrá el municipio.

Y, además, como es fácil presumir la entrada en vigor de la LRSAL no puede actuar como si supusiera una refundación absoluta del sistema de gobiernos locales en España. El legislador local básico no ha escrito sobre una hoja en blanco. Pretender esa lectura (imposible constitucionalmente) sería tanto como concebir que toda la legislación sectorial autonómica habría quedado “desplazada” por ese nuevo marco básico. Es más, ese efecto desplazamiento solo actuaría, como es obvio, en relación con la legislación sectorial autonómica, mientras que la legislación sectorial estatal que no tuviera el carácter de básica y que atribuyera competencias a los municipios en materias no recogidas en el artículo 25.2 LBRL, seguiría estando vigente, salvo que hubiera una cláusula explícita de derogación expresa, que no la hay, en la propia LRSAL. Aún así hay un buen número de contribuciones doctrinales que siguen manteniendo tozudamente esa tesis.

Esta lectura es insostenible, pues además olvida paladinamente el principio de continuidad de los servicios públicos locales. Y contradice frontalmente lo previsto en la disposición transitoria segunda de la LBRL, que no ha sido derogada por la LRSAL. Allí se dice que hasta tanto la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas que se dicte de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.2, los municipios conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley. Aunque esta disposición está referida al momento de aprobación de la LBRL en 1985, por su finalidad y espíritu puede ser perfectamente aplicada a este caso. En efecto, la profunda modificación del listado del artículo 25.2 LBRL que ha llevado a cabo la LRSAL no puede hacerse sin tener cuenta la situación transitoria que implica tener que reducir o no, dependiendo de la voluntad de cada Comunidad Autónoma, los ámbitos materiales de competencias propios de los municipios, hasta situarlos en el mínimo establecido en la LBRL, siempre que en sus respectivos Estatutos de Autonomía no se prevea una garantía más fuerte en estos casos, como es el supuesto del Estatuto catalán. Por tanto, deben ser los titulares de las competencia material (sea el Estado y las CCAA) quienes adapten su legislación sectorial para adecuar o ampliar las competencias de los municipios en relación con los términos del actual 25.2 LBRL.

Bajo estas premisas consideramos no ajustada a Derecho la tesis defendida por la FEMP en los diferentes documentos que ha hecho públicos en su página Web (www.femp.es) en relación con los criterios aplicativos de la LRSAL, que en numerosas respuestas a consultas planteadas

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

establecen de forma categórica que el artículo 25.2 LBRL es un listado tasado y cerrado de competencias propias que tienen los municipios a partir de la entrada en vigor de la LRSAL. No parece cabal esa lectura, sobre todo si se compara con el enunciado del artículo 36.1 LBRL, dado que en el caso de las Diputaciones provinciales (instituciones con legitimidad democrática indirecta) no hay ningún impedimento para reconocer que el legislador sectorial puede ampliar las competencias propias de esas instituciones, mientras que en el supuesto de los municipios (instituciones con legitimidad democrática directa y prestadores de servicios de proximidad a los ciudadanos) se pretende cerrar o tasar esos ámbitos materiales de competencia propia a los exclusivamente reconocidos por el legislador básico. La cuestión, como se ha podido ver, es bastante más compleja.

El propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Nota explicativa sobre la LRSAL), aunque con una calculada o relativa ambigüedad, ha terminado por reconocer lo evidente y considerar que las competencias que el legislador sectorial reconozca a favor de los municipios tienen también la consideración de competencias propias, reconociendo asimismo que el legislador básico ha reducido el ámbito material de algunas materias competenciales en relación con lo que se preveía anteriormente. Pero esto se trata de inmediato en otra pregunta.

También otras instituciones han llevado a cabo esta interpretación que aquí se acoge. En efecto, la Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales del Gobierno Vasco, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOPV núm. 56, de 21 de marzo) va en la misma dirección en el momento de definir las competencias propias. Lo mismo hace el Proyecto de Ley de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013 (BOPG, núm. 260, de 25 de marzo de 2014). También se abona a esta interpretación el reciente Decreto Ley aprobado por la Junta de Castilla y León, de medidas urgentes para garantizar la prestación de los servicios públicos. A tal efecto, es muy ilustrativa la exposición de motivos (BOCYL núm. 62, de 31 de marzo de 2014).

La tesis de que las competencias atribuidas por la legislación sectorial autonómica tienen el carácter de “competencias municipales propias”, ha sido asimismo confirmada por la “Nota Explicativa de la Generalitat de Cataluña sobre la aplicación de determinados aspectos de la Ley 27/2013, de 27 de septiembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, publicada en el mes de abril de 2014”. Allí se expone, por ejemplo, lo siguiente: “La modificación de la LRBRL no afectará a los servicios locales prestados al amparo de una competencia atribuida por una ley sectorial catalana”. En la misma línea camina el (hasta ahora) Proyecto de Decreto-Ley de la Junta de Andalucía, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, así como la Circular 1/2014 de 28 de abril de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la LRSAL

Asimismo, la propia FEMP, en una de las últimas consultas colgadas en su página Web y relativa a las competencias de los Ayuntamientos en materia de servicios sociales, se hace ya eco de la tesis recogida en la Nota del MHAP, afirmando al efecto lo siguiente: “cabe interpretar que los municipios pueden ejercer competencias propias sobre materias no incluidas en ese listado si se las atribuyen las leyes sectoriales”. La confusión en este punto parece remitir ya definitivamente.

3.- ¿Cuáles son los nuevos contornos materiales del artículo 25.2 LBRL?, ¿Qué límites tendría este legislador sectorial a partir de la entrada en vigor de la LRSAL cuando atribuya competencia propias a los municipios? (apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LBRL)

3.1.- Esta cuestión tiene dos preguntas claramente diferenciadas, pero con indudables conexiones entre sí. La primera se refiere a los nuevos contornos materiales del artículo 25.2 LBRL. La segunda, tiene relación con los nuevos apartados 3, 4 y 5 (especialmente, el cuarto) del artículo 25 LBRL y su incidencia sobre el modo futuro de legislar por parte del legislador sectorial que pretenda atribuir competencias propias a los municipios.

Por lo que afecta a la primera cuestión, no es este el lugar apropiado para llevar a cabo un análisis exhaustivo de los profundos cambios que se han producido en el listado de materias del artículo 25.2 LBRL ni tampoco para valorar cuáles pueden ser sus efectos. Tal como se ha dicho, efectos inmediatos son pocos, siempre que las competencias ejercidas por los municipios en materias que se encuentren extramuros del artículo 25.2 LBRL hallen cobertura en la legislación general o sectorial de las Comunidades Autónomas.

El artículo 25.2 LBRL ha sufrido, como decíamos, un proceso de profunda redefinición de sus contenidos. Tampoco es este momento de realizar un análisis comparativo materia por materia (ello puede observarse en los cuadros adjuntos como Anexos a este documento a través de la comparación entre los ámbitos materiales recogidos en la LBRL de 1985 y los establecidos en el artículo 25.2 de esa misma norma a partir de la LRSAL). Pero no cabe duda que en ese proceso de redefinición se han producido cambios sustantivos en el listado material, que después podrán ser mantenidos por el legislador sectorial (estatal o autonómico) o, en su caso, incrementados en su radio material y, consiguientemente, atribuyendo nuevas competencias propias a los municipios. También podría el legislador sectorial, con las limitaciones obvias de las previsiones estatutarias (que actuarían como garantía de autonomía municipal) reducir las competencias hasta ahora asignadas a los municipios. No parece muy factible, en principio, esta operación.

El MHAP ha identificado en su Nota explicativa una serie de ámbitos materiales que han quedado acotados (*rectius*, limitados) por la LRSAL en relación con el antiguo artículo 25.2 LBRL de 1985. Allí se observa con relativa claridad ese “retranqueo” de la autonomía municipal que se plasma en el nuevo modelo de “clarificación de competencias” y, por tanto, ese déficit de autonomía municipal que allí se contiene. La Nota indica que, en concreto, se han producido los siguientes cambios:

- La seguridad de lugares públicos se limita a la competencia del municipio sobre policía local.
- La promoción y gestión de viviendas se limitan a las de protección pública y con criterios de sostenibilidad financiera.
- La competencia sobre patrimonio histórico-artístico se circunscribe a protección y gestión del patrimonio histórico-artístico.
- La protección del medio ambiente se acota al medio urbano y en particular: a los parques y jardines públicos, la gestión de los residuos sólidos urbanos y la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- La prestación de los servicios sociales, de promoción y de reinserción social se limita a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

- El transporte público de viajeros se limita al transporte colectivo urbano.
- La competencia en turismo se circunscribe a la información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- En materia de educación únicamente se recoge la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperación con las Administraciones educativas en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, primaria o educación especial.

La Nota del MHAP hace hincapié esencialmente en las limitaciones que se han producido en la reconfiguración tanto de los ámbitos materiales como, en su caso, de las funciones o potestades, que se han llevado a cabo en esta nueva redacción del artículo 25.2 LBRL. En un caso, además, como es el de la seguridad pública, realmente lo que se sustituye es un ámbito material por una institución, lo que exigirá acudir siempre a la legislación correspondiente que atribuya competencias a la policía local en una serie de ámbitos para definir el alcance de la competencia material. Ciertamente, la Nota pone mucho énfasis, tal como decíamos, en las “limitaciones” o en la reducción del perímetro de competencias municipales que ha realizado el legislador básico. Así incide en que hay determinadas materias que, según el artículo 25.2 LBRL (habría que añadir), no son competencias municipales. Y pone tres ejemplos: los mataderos, la defensa de usuarios y consumidores y la participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

Pero estas precisiones, tal como se ha dicho, no dejan de ser hasta cierto punto superfluas, puesto que lo que diga el artículo 25.2 LBRL debe ser necesariamente completado con lo regulado en la legislación sectorial, sea estatal o autonómica, correspondiente. Por tanto, esa legislación puede reconocer, como de hecho se hace en el Código de Consumo de Cataluña, competencias específicas a los municipios en ese ámbito (defensa de usuarios y consumidores), lo que conduciría derechamente a no considerar a ese ámbito material como “competencia impropia”, como así fue calificada prematuramente también por la FEMP en una de las Notas publicadas en su página Web.

Distinto es el caso de la gestión de la atención primaria de la salud, donde, pese a haber sido suprimida del listado del artículo 25.2 LBRL, por el juego de la disposición transitoria primera de la LRSAL, habría que considerar que los municipios que la ejerzan tienen “transitoriamente” un título jurídico derivado, paradójicamente, de una normativa ya modificada (el viejo artículo 25.2 LBRL), a salvo en su caso de las atribuciones específicas que lleve a cabo la normativa autonómica a favor de los municipios en esta materia. Todo ello al margen de lo que luego se expondrá en relación con esa pretendida “transferencia” de competencias de los municipios a las CCAA a partir de una ley básica.

Pero estas son algunas de las novedades que se pueden extraer de esa nueva regulación de mínimos. Nada debe impedir que, según lo expuesto, las competencias atribuidas a los municipios por parte de la legislación sectorial autonómica sea considerada competencia “propia”. Y es indiferente a todas luces lo que digan u opinen determinados criterios institucionales, tales como Circulares, Instrucciones o Notas (pues su valor jurídico no pasa de ser una mera opinión más o menos fundada en Derecho como pueden ser otras muchas). La lectura constitucionalmente adecuada es la expuesta.

3.2.- Los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25.2 LBRL, establecen un régimen jurídico general aplicable a cualquier tipo de ley o norma jurídica con rango de ley, sea estatal o autonómica,

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

que atribuya competencias a los municipios (por tanto, este régimen jurídico no sería aplicable a las competencias provinciales).

Con estas previsiones legales la norma básica pretende garantizar determinados aspectos de la autonomía municipal cuando el legislador sectorial atribuya competencias propias a los municipios, especialmente en lo que afecta a la suficiencia financiera. Estas reglas son también aplicables, en cuanto normativa básica, al legislador sectorial autonómico que atribuya competencias propias a los municipios.

El apartado 3 no añade muchas cosas a lo ya existente con carácter previo: las competencias propias se "determinarán" por Ley (lo cual avala que el 25.2 no fija competencias, sino materias), donde se deberá evaluar "la conveniencia" (esto es, la oportunidad) de su atribución a los municipios de conformidad con una serie de principios. No es propiamente hablando, tal como dice la Nota del MHAP, una manifestación del "principio de reserva formal de Ley", pues una Ley básica no tiene la consideración de Norma sobre producción de normas y no puede (aunque lo hace con mucha frecuencia) considerarse que cumpla las exigencias de definir una reserva formal de Ley. Sí que se ha omitido, pero sin consecuencias efectivas, el reenvío que hacía anteriormente este mismo apartado al artículo 2. Pero esa omisión es superflua en cuanto a sus efectos, pues tal precepto sigue plenamente vigente y las competencias municipales, como se ha visto, hay que interpretarlas de conformidad con el mismo.

El apartado 4 es posiblemente el más importante, ya que pretende garantizar la suficiencia financiera de los municipios en aquellos casos en los que el legislador les atribuya competencias propias. Este es uno de los objetivos de la reforma y probablemente (depende cómo se aplique) suponga un refuerzo a la suficiencia financiera de los municipios. La ley, sea estatal o autonómica, siempre que pretenda atribuir competencias propias, deberá cumplir con las siguientes exigencias:

- a) La Ley (se entiende en este caso que se refiere al proyecto de ley) deberá ir acompañada de una memoria económica, que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o actividad (una vez más se confunde competencia con servicio).
- b) La Ley deberá prever los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales, sin que ello implique un mayor gasto de las Administraciones públicas. Este mandato da a entender que esos recursos deben reflejarse en la propia Ley, esto es, que toda atribución de competencias debería ir vinculada, a través de un Anexo financiero (por ejemplo), a los recursos necesarios para que, en su ejercicio por los municipios, no se viera afectado el principio de suficiencia financiera y que ello no repercutiera en la sostenibilidad financiera de la Hacienda Municipal.
- c) Si la ley sectorial es estatal, debe venir acompañada además de un informe del MHAP en dónde se refleje el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos expuestos. Si la ley sectorial es autonómica, será la regulación propia de la Comunidad Autónoma la que fije esas exigencias u otras complementarias.

El apartado 5, por último, establece que la Ley "determinará" la competencia municipal, debiendo garantizar que no se produce "una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración". Esto se debería reflejar en la Memoria del proyecto de ley y, en su caso, en el preámbulo de la misma. El tema de las duplicidades, con toda la indeterminación que

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

conlleve, vuelve a reaparecer en el texto normativo. En este caso, se le encomienda a la Ley sectorial, estatal o autonómica, que identifique los casos en los que existe una “atribución simultánea” de una competencias a diferentes niveles de gobierno, lo que debería ser entendido no en su proyección material de la competencias, sino en una atribución que conlleve una “ejecución simultánea” de una actividad, prestación o acción pública que se proyectara sobre una competencia (Ver las cuestiones relativas al artículo 7.4 LBRL).

Estas garantías recogidas en los apartados 3, 4 y 5 de la LBRL, tienen, como es obvio, una aplicabilidad “pro futuro”, esto es, a partir de la entrada en vigor de la LRSAL. Esta es, asimismo, la tesis que defiende la Nota del MHAP. No obstante, se puede plantear algunos problemas aplicativos en aquellos proyectos de ley que se encuentren actualmente en tramitación, pues una cosa es que tales proyectos deban venir acompañados de Memoria económica en los términos expuestos (aspecto que difícilmente se puede cumplir si el proyecto de ley está en una fase avanzada de tramitación) y otra muy distinta es que esas Leyes se aprueben sin un Anexo o mandato normativo que recoja los recursos necesarios asignados a los municipios para ejercer tales competencias.

Estos principios expuestos contienen una serie de mandatos dirigidos al legislador sectorial, que deberían ser cumplidos de forma correcta tanto en sus atribuciones materiales (delimitación de las competencias atribuidas como propias a los municipios) como en su dimensión financiera. Ello exigirá, sin duda, un cambio cualitativo por parte de las instituciones centrales y autonómicas a la hora de elaborar todos aquellos proyectos de ley que conlleven la atribución de competencias propias a los municipios, evaluando tales atribuciones de conformidad con los principios de descentralización, eficiencia, sostenibilidad financiera y no atribución simultánea, así como garantizando la suficiencia financiera de los municipios tras esas nuevas atribuciones competenciales. Cabe preguntarse hasta qué punto una ley sectorial autonómica que, atribuyendo competencias propias a los municipios, no previera “la dotación de recursos necesarios” sería conforme a esa normativa básica, que en este caso tiene una aplicabilidad transversal. Y sobre todo la pregunta pertinente es qué consecuencias podrá tener la omisión de esa dotación de los recursos en el contenido de la propia Ley.

4.- ¿Cuál es el régimen jurídico de las competencias delegadas?, ¿pueden proyectarse sobre cualquier materia?

El artículo 27 lleva a cabo una redefinición completa del régimen jurídico de las competencias delegadas. Los elementos sustantivos de esa nueva regulación son los siguientes:

- Su ejercicio es potestativo por parte del Estado o de las CCAA, que son las entidades titulares de las competencias materiales, según los casos, susceptibles de ser delegadas.
- La técnica de la delegación tiene una serie de finalidades expresadas legalmente a través de una tríada de objetivos: a) mejorar la eficiencia; b) contribuir a eliminar duplicidades; y c) adecuarse a la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Todos estos aspectos se incluirán en la memoria económica que acompañe a la delegación. Asimismo, el objetivo que alimenta la delegación es “contribuir a los procesos de racionalización administrativa” y generar “un ahorro neto de recursos”.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

- Los aspectos técnicos de la delegación se prevén expresamente en este artículo, destacando que la duración será como mínimo de cinco años y añadiendo que se deberán asignar los medios personales, materiales y económicos por parte de la Administración delegante, lo que excluye de raíz delegaciones sin recursos, reforzando así la suficiencia financiera de los entes locales y evitando la práctica perniciosa de las delegaciones sin asignación de medios financieros, materiales o de personal en aquellas materias que sean susceptibles de delegación.
- Se prevé asimismo que la delegación, cuando se proyecte sobre varios municipios, se realice siguiendo criterios homogéneos.
- Las Diputaciones provinciales, a solicitud de las entidades delegantes, coordinarán y realizarán el seguimiento de las competencias delegadas, una atribución que, por cierto, no se recoge dentro de las establecidas expresamente a favor de las Diputaciones provinciales en el artículo 36.1 LBRL.
- El listado de "competencias" (realmente de ámbitos materiales sobre los cuáles se pueden delegar competencias) no es cerrado, sino que el legislador sectorial estatal o autonómico puede proyectar la delegación sobre todas aquellas materias para las que disponga de competencias. Como ha reconocido la Nota explicativa del MHAP sobre la LRSAL, en este caso se trata de un "listado ejemplificativo de materias delegables". Así lo confirma, asimismo, la Nota explicativa de la Generalitat de Cataluña, ya citada.
- El apartado 4 del artículo 27.4 LBRL establece una serie de reglas a las que se deberá ajustar la delegación, en particular cuáles son las potestades y facultades que el ente delegante sigue manteniendo en caso de hacerse efectiva tal delegación, así como las consecuencias derivadas del incumplimiento.
- La delegación requiere para su efectividad la aceptación de la entidad local.
- Particular importancia tiene la regulación que se dirige a garantizar la suficiencia financiera en el caso de las competencias delegadas, al exigirse una dotación presupuestaria adecuada y suficiente, siendo nula la delegación que no prevea estos extremos. El incumplimiento de las obligaciones financieras da lugar a un sistema de compensaciones establecido en la propia Ley y puede ser calificado como elemento que refuerza el principio de suficiencia financiera de los municipios en las delegaciones de competencias. En este punto adquiere especial relevancia la regulación recogida en el artículo 57 bis LBRL (que luego se analiza), que establece un sistema de garantía de pago en el ejercicio de las competencias delegadas, pero sólo aplicable a aquellas que lo hayan sido por parte de las Comunidades Autónomas, lo que da a entender una lectura perversa de que solo las Comunidades Autónomas incumplen sus obligaciones financieras, mientras que la Administración del Estado goza de una presunción de cumplimiento siempre y en todo caso de tales obligaciones financieras. Este sistema consiste en que, en toda delegación que implique obligaciones financieras a cargo de las CCAA, será necesario que estas incluyan una cláusula de garantía de cumplimiento de las citadas obligaciones financieras consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación.

El régimen jurídico que determina el artículo 27 LBRL es ciertamente una normativa básica, lo que debería permitir que las Comunidades Autónomas regularan complementariamente esa

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

técnica en todos aquellos supuestos de delegaciones a los municipios en su propia normativa de régimen local, pero la regulación básica es de tal intensidad y exhaustividad, que, a pesar de la previsión recogida en el apartado 8 del artículo 27 LBRL, deja prácticamente sin margen de configuración alguno al legislador autonómico.

La interpretación coherente de este artículo 27 LBRL en relación con lo previsto en el artículo 25.2 LBRL, no puede implicar que las materias que no estén previstas expresamente en el artículo 25.2 LBRL sólo pueden ser objeto de delegación por parte del legislador sectorial, sea autonómico o estatal. Esta es una lectura que también se está haciendo de forma precipitada y que se suma o complementa a la de configurar las competencias del artículo 25.2 LBRL como competencias tasadas a las que el legislador sectorial debe atenerse siempre y en todo caso. Esta interpretación olvida cuál es el verdadero carácter del artículo 25.2 LBRL, antes expuesto, pero además sitúa al legislador sectorial autonómico en una posición de no poder siquiera disponer libremente (o amputa radicalmente sus márgenes de configuración) en todo aquello que afecta a sus propias competencias en relación con los municipios.

Por tanto, este artículo 27 de la LBRL ofrece la posibilidad al Estado o a las Comunidades Autónomas de utilizar alternativamente la técnica de delegación cuando, en el ejercicio de sus propias competencias, pretendan reconocer competencias a las entidades locales que se muevan dentro o vayan más allá del ámbito mínimo garantizado por el artículo 25.2 LBRL, sustituyendo así la atribución de competencias propias que puede realizar en todo caso el legislador sectorial por el uso de competencias delegadas. Pero no cabe duda que es una facultad del ente delegante en cuanto titular de la competencia que puede acudir a una u otra fórmula; esto es, atribuir una materia como competencia propia a los municipios o delegarla. Los únicos límites a esa delegación provendrían de las normas estatutarias que garanticen, en su caso, un mínimo de autonomía municipal o de las previsiones que, con ese mismo carácter, se establezcan en la legislación de régimen local de la Comunidad Autónoma, sobre todo en aquellos casos en que ese tipo de ley tiene un carácter institucional y debe ser aprobada por una mayoría reforzada (por ejemplo, en Cataluña y en Andalucía).

No obstante, el Consejo de Europa (Congreso de Poderes Locales y Regionales) ha establecido con claridad que la atribución de competencias delegadas a los municipios representa una lectura reduccionista de la autonomía local tal como ha sido establecida por la Carta Europea de Autonomía Local. En efecto, la Recomendación del Congreso de Poderes Locales y Regionales de 19 de marzo de 2013, dictada en relación con la monitorización del Reino de España en relación con el cumplimiento de la Carta Europea de Autonomía Local, advierte que las delegaciones de competencias a los municipios no son precisamente un medio de fortalecimiento de la autonomía local, sino todo lo contrario.

5.- ¿Qué problemas de transitoriedad se produce en el caso de competencias actualmente delegadas o a través de la suscripción de convenios que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las CCAA? (Artículo 57 bis LBRL).

El nuevo artículo 57 bis de la LBRL, regula un sistema de garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas. A pesar del enunciado de la norma, esa regulación se extiende también a los convenios de colaboración. Este nuevo artículo tiene una regla “pro futuro” (apartado 1) y una regla transitoria (apartado 2). Es obvio que se trata de una norma que puede plantear (ya lo está planteando) problemas de aplicabilidad concreta, sobre todo en el plano de la transitoriedad. En algunas regulaciones autonómicas o propuestas de regulación se

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

anuda ese artículo con lo previsto en la disposición adicional novena de la LRSAL (Castilla y León, Galicia y Andalucía), con la pretensión de dotar de una cierta coherencia (al menos aparente) al sistema diseñado por el legislador básico. Después se analiza este problema.

En este caso es necesario que las CCAA, cuando deleguen competencias o suscriban convenios de colaboración con las entidades locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de aquellas, incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistentes en la autorización a la Administración General del Estado para que proceda a la aplicación de retenciones en las transferencias que procedan como consecuencia de sus sistema de financiación. Este mecanismo es, por tanto, un sistema de garantía de pago en el ejercicio de las competencias delegadas, pero también en los supuestos de suscripción de convenios de colaboración, que pretende dotar a las entidades locales de una cláusula de salvaguarda en materia financiera.

Cabe, por consiguiente, presumir que a partir de la entrada en vigor de la LRSAL ningún convenio de colaboración o acuerdo de delegación que se suscriba con las entidades locales puede hacerse efectivo sin esa cláusula de garantía de cumplimiento, lo que presumiblemente conllevará a una reducción importante de la práctica de convenios de colaboración que está muy extendida en el ámbito de nuestras Administraciones Públicas. Tal como decíamos, esta cláusula solo obliga a las relaciones que se entablen entre Comunidades Autónomas y entes locales, eludiendo cualquier otro sistema de convenios o delegaciones entre otras Administraciones Públicas y las propias entidades locales. No deja de ser paradójico ese tratamiento singular de las Comunidades Autónomas (aunque se pretenda justificar por el alcance de la cláusula de garantía) y esa omisión del resto de niveles de gobierno que puedan delegar o suscribir convenios con las entidades locales o, en particular, con los municipios.

Asimismo, tal como se expresa en el apartado 2 del citado artículo 57 bis LBRL, cualquier prórroga expresa o tácita por tiempo determinado de los acuerdos de delegación o a los convenios que, a la entrada en vigor de esta Ley se produzcan, "sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluyan en los mismos la cláusula de garantía" antes expuesta. Por tanto, los problemas de transitoriedad se resuelven en la dirección indicada: no se puede realizar ninguna prórroga expresa de acuerdos de delegación o convenios de colaboración en los que sean parte la Comunidad Autónoma y los entes locales, sino se incluye la mencionada cláusula de garantía.

Realmente los problemas se pueden suscitar principalmente en lo que afecta a la prórroga "tácita" de los citados convenios de colaboración entre Comunidad Autónoma y municipios u otras entidades locales. Pues, en efecto, queda claro que la prórroga expresa deberá contener ineludiblemente esa cláusula para la validez de la misma. En el caso de la prórroga tácita y ante la ausencia de esa citada cláusula en el convenio o acuerdo de delegación anterior, lo que debería hacer, al menos, la entidad local sería comunicar expresamente a la Comunidad Autónoma que, tras la entrada en vigor del artículo 57 bis de la LBRL, esta debe proceder a incorporar de forma expresa al convenio o acuerdo de delegación la citada cláusula de garantía de pago, dado que los términos del artículo 57 bis, 2, son categóricos al respecto: "Solo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluyan en los mismos la cláusula de garantía a la que hace referencia el apartado anterior". No se explicitan, sin embargo, cuáles serán los efectos de esa omisión. Mientras que en el caso de la delegación el artículo 27.6 prevé que será nula cualquier delegación que no vaya acompañada de la financiación correspondiente y, en concreto, de la existencia de dotación presupuestaria, nada se dice en este caso.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Esta puesta a disposición de los fondos a favor de las entidades locales (o mejor dicho el procedimiento para la aplicación de las retenciones mencionadas) y la realización previa de las retenciones consiguientes, se regulará mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.

La Nota explicativa sobre la LRSAL del MHAP establece, en lo que se refiere exclusivamente a su régimen transitorio, unas pautas aplicativas que diferencian entre si la delegación fue resultado de un acuerdo o convenio de colaboración o si fue resultado de una disposición autonómica. En el primer caso, la aplicabilidad del artículo 57 bis sería plena. En el segundo, al ser dicha delegación aceptada por la entidad local, la única opción que le queda es renunciar a ejecutarla si la Comunidad Autónoma no facilita los medios financieros necesarios. No parece una solución operativamente muy transitable, pues desmontar la cartera de servicios locales focaliza la atención y las exigencias ciudadanas sobre la Administración que adopta la decisión, independientemente de que las responsabilidades procedan de otro nivel de gobierno. Pero ciertamente el apartado 2 del artículo 57 bis LBRL, a diferencia del apartado 1, acota su ámbito de aplicación a “los acuerdos de delegación de competencias y convenios de colaboración”.

La Nota explicativa de la Generalitat de Cataluña parte, por un lado, de criterios similares, en cuanto que diferencia con nitidez si la delegación encuentra soporte previo en una Ley o reglamento o procede de un acuerdo de delegación. Pero lo más relevante de esta Nota es que excluye de la aplicabilidad de estas reglas a los convenios suscritos entre la Administración Local y la Generalitat que respondan exclusivamente a políticas de fomento (subvenciones) no se incluyen –según tal criterio– en el supuesto que prevé el artículo 57 bis LBRL.

6.- ¿Cuál es el régimen jurídico de las competencias “distintas de las propias”?, ¿En qué casos pueden llevarse a cabo?, ¿Cuál es el alcance de la noción “ejecución simultánea” y “duplicidades” y qué problemas plantea?

6.1.- La existencia de “competencias distintas de las propias” es una acepción resultado de la censura que en su día llevó a cabo el Consejo de Estado en su dictamen de 26 de junio de 2013, cuando objetó que el anteproyecto empleara la expresión de “competencias impropias” como una categoría específica de la tipología competencial de los entes locales. La solución dada por el legislador no es precisamente un dechado de imaginación, pues si no era procedente incluir la denominación de “competencias impropias” dentro de esa tipología convencional de competencias de los entes locales, no parece muy acertado sustituir esa expresión por otra que se refiere a “competencias distintas de las propias”. Lo cual es una muestra evidente de que el legislador está reconociendo una patología, más que regulando una taxonomía competencial.

El problema arranca, en todo caso, de la supresión (mejor dicho, derogación implícita o como consecuencia de la supresión) del artículo 28 de la LBRL de 1985. En efecto, por parte del legislador (y ello se observa de forma diáfana en el preámbulo) se ha partido del equívoco de que las entidades locales (mejor dicho, los municipios) ejercían un cúmulo de competencias impropias cuando ello realmente no era cierto. Pues, en efecto, se ha confundido interesadamente la noción “competencia impropia” con las “actividades complementarias”, cuando estas últimas sí que estaban recogidas expresamente en el artículo 28 LBRL y, por consiguiente, disponían de un título jurídico para su ejercicio. Además, esas actividades “complementarias” no eran propiamente hablando actividades “duplicadas”, sino que la LBRL habilitaba a los ayuntamientos para que desplegaran una serie de actividades

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

complementarias sobre políticas públicas que podían ejercer otras Administraciones públicas y que, por los motivos que fueran, no alcanzaban o no tenían la intensidad suficiente para dar las prestaciones necesarias a sus ciudadanos. El Ayuntamiento, como administración de proximidad, satisfacía así las demandas ciudadanas y ofertaba servicios que complementaban las carencias detectadas.

El elenco de materias que allí se recogían no era, como es sabido, cerrado, sino que se expresaban a título indicativo. En suma, no hay una ecuación correcta entre "competencias distintas de las propias" y "actividades complementarias" (tal como estaban previstas en el artículo 28 LBRL), como tampoco existe ningún tipo de ecuación entre "actividad duplicada" y "actividad complementaria", pues esta última por definición añade algo a lo que previamente ejerce otra administración, pero no duplica esa actividad. Otra cosa son las patologías que se hayan podido producir en casos concretos, donde se han podido dar supuestos puntuales de duplicidad en sentido real, tal como se expondrá ahora mismo.

Estas precisiones son importantes para ensayar una definición del alcance del artículo 7.4 LBRL. Como también es oportuno establecer que ni en la LRSAL ni en cualquier otro texto normativo se establece cuál es el alcance de la expresión "duplicidad". Aunque esta expresión es empleada generosamente por la LRSAL, por ejemplo en el preámbulo (ya sea directamente o ya sea bajo la expresión de solapamientos), lo cierto es que se confunde "duplicidad" con una actuación municipal (o de cualquier entidad local) extramuros de cualquier título jurídico habilitante.

Así el preámbulo de la LRSAL expone que los Ayuntamientos (pues estas disfuncionalidades parece que, según la Ley, solo se producen en este tipo de entidades) prestan servicios de forma duplicada en cuanto que no disponen de "un título competencial que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello". Esa duplicidad, por tanto, ni se define legalmente ni se precisa cuál es su alcance. Y se parte de una presunción equivocada, que tales duplicidades proliferan y, lo que es peor, que no hay título jurídico que las ampare, cuando hemos visto que hasta el 31 de diciembre de 2013 ese título jurídico existía. Tal concepción se basa en el presupuesto de un principio que no va más allá de un eslogan electoral que se plasma en la idea (de imposible plasmación efectiva en el actual sistema de reparto del poder derivado de la Constitución, como en su día señalara el profesor Santiago Muñoz Machado) de "una administración, una competencia".

Esa indefinición normativa del alcance de lo que sea una duplicidad, si no se precisa adecuadamente, probablemente generará un alto grado de confusión y una aplicación cargada de elementos de discrecionalidad (cuando no de arbitrariedad) en lo que sea el alcance de esa noción en el propio artículo 7.4 LBRL. Dicho de otro modo, como no existe una definición normativa sobre lo que sea "duplicidad" y teniendo en cuenta los letales o traumáticos efectos que se anudan a esa posible declaración por parte de la Administración titular de la competencia, no es preciso ser muy incisivos para advertir que la aplicabilidad de esta regla puede ser (y necesariamente será) de geometría variable en función del tipo de Administración de que se trate e, incluso, dentro de los diferentes departamentos de esa misma Administración.

Porque efectivamente es en ese nuevo artículo 7.4 de la LBRL en dónde se condensa el régimen jurídico de las competencias distintas de las propias en la LRSAL. La caracterización de una actividad, prestación o servicio como encuadrable en una competencia distinta de las propias tiene una serie de transcendentales consecuencias que se prevén en el propio enunciado normativo, pero además otras muchas que se proyectan sobre el articulado o en las disposiciones adicionales o transitorias de la propia LRSAL. En efecto, tal como se verá, es

Estudio introductorio y "Vademécum" sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

enormemente importante calificar una actividad, servicio o prestación municipal como derivada de una competencia "propia" o "impropia", por ejemplo a efectos de las medidas que se deben recoger en un plan económico financiero municipal (artículo 116 bis, 2, LBRL), pues la caracterización de una actividad como impropia puede suponer que entre en juego la medida de supresión de tales competencias como parte integrante del citado plan, cuestión que no afectaría, en ningún caso, a las competencias propias. Por tanto, estar o no debajo (o protegido) por el paraguas de las competencias propias es algo existencialmente muy importante para aquellas actividades, servicios o prestaciones que lleven a cabo los municipios en el nuevo régimen jurídico local derivado de esta reforma.

Parece obvio, sin embargo, que la pretensión del legislador de "clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones públicas", tal como expresa el preámbulo de la Ley, no deja de ser un objetivo hasta cierto punto defraudado o incumplido de forma manifiesta por la propia lectura de este artículo 7.4 LBRL. Pues, en efecto, la evidencia muestra que, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la LBRL, los municipios (que son los destinatarios principales de esa norma) pueden ejercer cualquier tipo de competencia o actividad al margen de las que estén reconocidas como propias y aquellas otras que se presten en régimen de delegación. Por una parte se ha reducido el campo de acción de la cláusula general de competencias de los municipios del artículo 25.1 LBRL y se ha suprimido el artículo 28 LBRL, pero por otro, paradójicamente, los municipios podrán incluso ampliar su cartera de servicios siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en este artículo 7.4 LBRL.

Dicho de otra manera, a pesar de ese pretendido ensayo de clarificación competencial, este nuevo marco normativo afirma contundentemente que cualquier ayuntamiento puede seguir manteniendo una amplísima cartera de servicios e inclusive incrementarla hasta donde crea pertinente (no se ha acabado ni mucho menos con la concepción del municipio, como recordaba Manuel Zafra, como "descubridor de competencias"), siempre que "no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal" y "no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública". La cartera de servicios "impropios" puede ser tan amplia y extensa como un equipo de gobierno considere pertinente, siempre, eso sí, que se cumplan las dos exigencias antes enunciadas y se tramite, en su caso, el procedimiento previsto en la norma.

La nota determinante de esa posible ampliación de la cartera de servicios es –y no es baladí– que el ayuntamiento que quiera ampliar servicios, actividades o prestaciones públicas más allá de lo que son las competencias propias o delegadas deberá financiarlo con sus propios recursos. Esta solución queda meridianamente clara y conviene que la interioricen todos los responsables políticos municipales.

Son, en consecuencia, dos requisitos adicionales que se han de acreditar acumulativamente, del modo que inmediatamente veremos, para que un municipio continúe prestando "actividades distintas de las propias" o de competencias que le hayan sido delegadas. Pero si no se afecta a ninguno de estos dos extremos, nada impide que un ayuntamiento pueda desarrollar cualquier tipo de actividad sobre cualquier tipo de materia. Las limitaciones son conocidas: el riesgo a la sostenibilidad financiera, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se ha de entender en el sentido de que el mantenimiento de esa actividad o de esa competencia distinta de la propia afecta directamente a la sostenibilidad del conjunto de la "Hacienda Municipal", por las negativas consecuencias que el mantenimiento de tales actividades o competencias tendría sobre aquella. Pero esta es una circunstancia que sólo en supuestos extremos se puede producir; es decir, que el mantenimiento de una actividad impropia suponga un desequilibrio

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

de la Hacienda municipal o un endeudamiento insostenible es algo muy difícil de manifestarse en la práctica (advuértase como el artículo 7.4 habla exclusivamente de “Hacienda municipal”, ¿lapsus o voluntad real del legislador al olvidar aquí, por ejemplo, a las diputaciones provinciales?). Tal vez se pueda dar en aquellos casos en los que la suma de actividades impropias (o la existencia de una cartera de servicios muy alargada o generosa) produzca tales efectos de desequilibrio sobre las cuentas públicas, afectando a los servicios o competencias propias que ese ayuntamiento deba desarrollar.

En lo que afecta a acreditar los riesgos a la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal, la Nota explicativa del MHAP indica que “deberán valorarse, conforme al artículo 4 de la LOEPSF, si los nuevos compromisos de gasto que se derivarían de las competencias atribuidas por aplicación del artículo 7.4, generarían inestabilidad según contabilidad nacional, así como necesidad de acudir a endeudamiento financiero tanto en el presupuesto de asunción de las competencias como en los futuros”. Asimismo, se añade que “debería valorarse la situación económico-presupuestaria actual y futura, sobre los datos que arrojen las magnitudes de remanente de tesorería para gastos generales, ahorro neto y límites de deuda”.

6.2.- Tampoco la duplicidad, entendida como “ejecución simultánea” es fácil identificarla, pues frente a la inexistencia de un concepto legal de duplicidad, la locución “ejecución simultánea” nos advierte que por tal se entiende la confluencia de dos o más administraciones públicas diferentes sobre una misma acción pública, actividad o servicio, que se proyecta además sobre el mismo territorio y sobre las mismas personas. No es sencillo que todos estos presupuestos en cadena confluyan en un mismo caso. Pero, en cualquier caso, los importantes efectos que se anudan a la declaración mediante informe preceptivo de que una competencia está duplicada, deberían exigir mucha más precisión por parte del legislador. En caso contrario, las Comunidades Autónomas deberían establecer por lo que afecta a sus propias competencias en qué casos y circunstancias una actividad, servicio o prestación, a fin de cuentas una competencia tal y como es ejercida, tendría la consideración de competencia duplicada o de ejecución simultánea. Y esta última noción ya nos advierte de que solo en muy contados casos esa situación se producirá realmente, pues actividad o actuación complementaria no es propiamente hablando una ejecución simultánea.

En efecto, lo que veda expresamente el artículo 7.4 en su primer inciso es “un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”, lo que nos advierte de inmediato que si este supuesto se diera (en los términos antes expuestos) conllevaría que otra Administración pública (la titular de la competencia material) ya está prestando ese mismo servicio y, por tanto, no existiría ningún tipo de vacío en esta materia, puesto que la continuidad en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos estaría plenamente garantizada. Esta parece ser la interpretación más coherente de esa nueva previsión normativa, acorde además con el sistema de prestación de servicios públicos. Y si esto es así, cabe concluir de inmediato que, pese a la supresión del artículo 28 de la LBRL, los ayuntamientos podrían seguir ejerciendo con este nuevo marco normativo actividades complementarias (en cuanto que no representen “ejecución simultánea del mismo servicio público”) y no pongan en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal. Otra cosa es, tal como decíamos, que la financiación de estas actividades corresponderá al municipio con sus propios y exclusivos recursos.

El último inciso del párrafo primero del artículo 7.4 LBRL, es, sin duda, clave, pues es el que regula el procedimiento que se ha de seguir para poder ejercitar tales competencias actividades distintas de las propias. En este inciso se afirma lo siguiente: “A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón

Estudio introductorio y "Vademécum" sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

de la materia, en el que (en los que) se señale la inexistencia de duplicidades y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de las nuevas competencias".

De esta regulación se puede extraer la obligatoriedad de que "la entidad local", siempre que desarrolle actividades, servicios o prestaciones que se encuadren en una "competencia distinta de la propia o de las delegadas" deba solicitar ambos informes que tienen además carácter vinculante. Esta naturaleza vinculante puede poner en entredicho la autonomía local, en la medida en la cual los criterios en virtud de los cuáles la Administración que es titular de la competencia o la que ejerce la tutela financiera no están definidos en la propia norma, por lo que el margen de discrecionalidad es amplísimo y las consecuencias de la decisión muy relevantes (inclusive fuertemente traumáticas) para la cartera de servicios municipales y para el propio ejercicio de las potestades de organización municipal y sobre todo para los servicios que se prestan a los ciudadanos. Estos amplios márgenes de discrecionalidad de los que dispone la "Administración titular de la competencia" podrían conllevar decisiones diferentes en función de territorios o de departamentos y transformar lo que debería ser un control de legalidad (cuyo encaje en el principio de autonomía local pudiera admitirse en este caso) en una modalidad de control de oportunidad que entrara directamente en colisión con la efectividad del principio de autonomía local constitucionalmente garantizado.

En cualquier caso, el artículo 7.4 LBRL, mientras no diga lo contrario el Tribunal Constitucional, goza de presunción de constitucionalidad y ha de ser aplicado en esos términos, teniendo los citados informes la doble naturaleza de "necesarios" (esto es, preceptivos) y "vinculantes", por lo que los resultados de los mismos podrían producir la imposibilidad efectiva de que un municipio o entidad local continuara ejerciendo esas actividades o servicios que fueran considerados como "duplicados" o fueran insostenibles financieramente por afectar a la Hacienda "municipal" en su conjunto. La quiebra en la prestación de tales servicios tendrá, sin duda, consecuencias traumáticas, que afectan unas a la cartera de servicios y a la organización, pero otras (posiblemente las más relevantes) pueden producir efectos sobre el personal (reasignaciones, despidos o planes de empleo) y, especialmente, sobre los ciudadanos de esos municipios que verán como tales servicios dejan de prestarse.

Por eso parece razonable que esa competencia se identifique como duplicada solo y exclusivamente en aquellos supuestos en los que la supresión de ese servicio es subsanada por la continuidad del mismo ejercida por otra Administración, que es la que ha detectado la existencia de esa "ejecución simultánea". Si hay vacío en la prestación, no se darían los supuestos fácticos de la norma (ejecución simultánea) y, por tanto, no se produciría un supuesto típico de duplicidad. Este esquema lógico se rompe diametralmente en los casos en que esa supresión de competencias distintas de las propias derive de las medidas de un plan económico-financiero, puesto que en este caso la duplicidad no juega ningún papel en este supuesto (artículo 116 bis, apartado dos, a) LBRL). Este último supuesto cabe entenderlo como una previsión excepcional y, en todo caso (como se dirá en su lugar oportuno), la aplicación de la medida de supresión de los servicios impropios solo puede venir justificada en aquellos casos en los que, en los términos antes expuestos, se ponga en riesgo la sostenibilidad de la Hacienda municipal, pues en caso contrario el municipio podría optar por otro tipo de medidas alternativas para recuperar la senda del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Ese párrafo primero "in fine" del artículo 7.4 LBRL se refiere expresamente a "las nuevas competencias", por lo que se plantea de inmediato en qué casos y frente a qué tipo de actividades se debe tramitar el citado expediente o procedimiento de solicitud de los citados informes ante la administración que sea titular de la competencia y ante aquella otra

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Administración que ejerza la tutela financiera. Pero esa es un tema que se aborda en la cuestión siguiente.

7.- ¿Los municipios han de solicitar los informes “necesarios y vinculantes” de todas las competencias “distintas de las propias” que vinieran ejerciendo anteriormente a la entrada en vigor de la LRSAL o solo se ha de promover tal procedimiento en el caso de las “nuevas competencias”?

Se debe indicar que el artículo 7.4 LBRL se refiere a "entidades locales", aunque la aplicabilidad de sus mandatos se proyecta esencialmente sobre las competencias distintas de las propias de los municipios y no tanto de las diputaciones provinciales, como después se analizará. Aunque el problema que ahora toca resolver trata principalmente de si los municipios deben, siempre y en todo caso, solicitar los informes necesarios y vinculantes a los que se refiere el artículo 7.4 LBRL. En otras palabras, ¿deben los municipios iniciar esos procedimientos o expedientes sólo para aquellas actividades o "nuevas competencias" (como expresamente indica ese mismo precepto) o las deben solicitar para todas aquellas actividades o competencias "distintas de las propias" que venían ejerciendo con carácter previo?

Este no es un problema menor. La FEMP ha venido entendiendo que esos informes se deben solicitar también para aquellas competencias impropias que resulten "sobrevinidas" a partir de las definiciones del nuevo marco normativo, esto es, lo que no sea competencia propia o delegada según los nuevos presupuestos normativos (entendidos además de un modo harto discutible en su alcance, como ya se ha expuesto). Esta lectura de la Ley es también compartida por los propios autores o impulsores de la norma (el propio MHAP). En efecto, en la reiterada Nota explicativa de la LRSAL, se dice lo siguiente: “En este sentido y en caso de competencias que ya se vinieran ejerciendo con relación a la solicitud de los informes preceptivos previstos, todas las competencias que, a la entrada en vigor de esta Ley, no sea propias o delegadas de acuerdo con los mecanismos de atribución de competencias señalados, deben ser objeto de valoración en los términos que señala este artículo” (se refiere al artículo 7.4 LBRL).

Sin embargo, a pesar del aparente sencillez en su enunciado, esta tesis que predica los “efectos retroactivos” de este sistema, ofrece, no obstante, puntos débiles que conviene resaltar.

En efecto, esa aplicación "retroactiva" de las previsiones del artículo 7.4 a situaciones preexistentes plantea objeciones formales y materiales o estrictamente jurídicas, frente a otras que se pueden encuadrar en el plano de la razonabilidad y de la eficiencia (incluso, apurando, en el ámbito de la sostenibilidad). Veamos.

Las objeciones formales se refieren al sistema de fuentes del Derecho. Las leyes, salvo que ello se exceptúe en la propia norma, se aplican siempre "pro futuro", tal como indica expresamente el artículo 2.3 del Título Preliminar del Código Civil. Por ello parece adecuado afirmar que esas premisas normativas del artículo 7.4 LBRL sólo se aplicarán a partir de la entrada en vigor de la LRSAL y para aquellas competencias o actividades que se emprendan desde ese momento. A ello se suma un dato normativo que no es en absoluto indiferente, como es que el propio artículo 7.4 habla, en efecto, "de nuevas competencias", lo que parece razonable por lo que ahora se dirá.

Estudio introductorio y "Vademécum" sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

No cabe olvidar, en ningún caso, que los ayuntamientos tenían hasta el día 31 de diciembre de 2013 un título jurídico que les habilitaba expresamente para llevar a cabo tales actividades complementarias, como era sin duda el artículo 28 LBRL. Es cierto que la situación cambia de raíz a partir de esa fecha al suprimirse el citado artículo. Pero lo que no se puede pretender es que algo que legítimamente venían ejerciendo los ayuntamientos durante años o décadas se torne de la noche al día en una actividad "fuera de ordenación" que requiera iniciar esos expedientes para solicitar los citados informes. La norma no establece esa obligación para las situaciones pretéritas, sino solo y exclusivamente para las nuevas. La interpretación gramatical es aquí determinante. Y ello parece plenamente coherente con lo expuesto.

La propia LBRL, en la redacción dada por la LRSAL, incorpora elementos para identificar "pro futuro" esas situaciones que puedan poner en riesgo la idea central de este marco normativo, como es la de sostenibilidad. Efectivamente, como se viene señalando, el artículo 116 bis, apartado dos, identifica como una medida de los planes económico financieros que deberán aprobar los municipios (en los términos que luego se dirán) la supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias o de las delegadas. Por tanto, la actuación ex post para hacer efectivo ese principio de suprimir las competencias distintas de las propias que pongan en riesgo la sostenibilidad de la Hacienda municipal, ya tiene un cauce normativo previsto en la propia Ley (aunque con el correcto alcance que luego se determinará).

Pero, junto a estas razones o fundamentos jurídicos se pueden añadir otros que se mueven en el terreno de la razonabilidad o de la oportunidad. Veamos.

No parece muy razonable, en principio, que los 8.116 municipios españoles (o los 950 catalanes) invadan de papel las Administraciones públicas titulares de las competencias sobre las que se proyecten esas "actividades impropias" (antes complementarias, en su mayor parte) que venían ejerciendo, así como que soliciten decenas de miles de informes a las administraciones que ejerzan la tutela financiera en relación con la puesta en riesgo o no de la sostenibilidad de la Hacienda municipal por esas mismas actividades.

A las dificultades obvias que tendrán los propios municipios de identificar cuáles son esas "competencias distintas de las propias" (o más correctamente en qué casos se produce o puede producir "ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública") y cuál es la administración que en cada caso es titular de la competencia (una tarea que, por lo demás, si esa es la interpretación, debería haber sido ejercida desde el día en el que la LRSAL entró en vigor), se une la dificultad adicional que tendrá la Administración titular de la competencia para declarar (como ya hemos visto antes) que efectivamente se produce una "ejecución simultánea" o una duplicidad, lo que en el caso de darse este último supuesto implicaría que sería esta administración y no la municipal la que debería prestar tal competencia. Los problemas se multiplican si diferenciamos entre "competencia" y "servicio" (o "actividad") que el propio artículo 7.4 confunde y mezcla con escasa precisión. Pues una cosa muy distinta es tener la competencia material sobre un sector de actividad y otra diferente es que en base a esa competencia se desarrolle una actividad que suponga una ejecución simultánea o una duplicidad. Tal como se viene insistiendo, lo que la norma prohíbe expresamente es que se produzca un supuesto de duplicidad que conlleve ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública, no que el ayuntamiento desarrolle una actividad complementaria a ese servicio si no se produce la citada "ejecución simultánea".

No parece por tanto razonable que se soliciten tales informes en los supuestos en los que la actividad o competencia ya se venía ejerciendo y menos aún si esta tiene la consideración de

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

actividad complementaria que no implica ejecución simultánea, como tampoco cabría iniciar ese expediente cuando se añada un programa, se incorporen personal nuevo o se renueve una concesión, pues eso no son manifestaciones de una "nueva competencia", sino ejercicio de la anterior.

En cualquier caso el tema no es pacífico. Y ante las lecturas que se están haciendo por parte de la FEMP y del MHAP, si se plantea la más mínima objeción por parte de los habilitados nacionales (por ejemplo, un reparo), puede optarse por elaborar un informe de discrepancia en los términos expuestos y elevarlo, en su caso, a la Administración que ejerza la tutela financiera o, en su defecto, iniciar ese expediente, que, casi con toda seguridad, conllevará una carga adicional de trabajo, una producción importante de papel y un desgaste de tiempo, pues salvo en algunos casos donde cabe presumir algunas supuestas que identifiquen tales "duplicidades" (aunque no ejecuciones simultáneas), no se advertirán muchos puntos de fricción en el terreno de las competencias para que una administración indique de forma contundente que existe tal duplicidad e impida *de iure* la ejecución de ese servicio por el ayuntamiento, con las consecuencias antes expuestas. Menos aún se daría el caso de riesgo para la sostenibilidad financiera de la “hacienda municipal en su conjunto”, salvo en aquellos supuestos en los que la suma de todas las actividades impropias, unida a una delicada situación financiera del ayuntamiento, pusiera en efecto en grave riesgo tal sostenibilidad.

No obstante, ante el desconcierto que suscita la aplicación transitoria de ese procedimiento previsto en el artículo 7.4 LBRL lo más razonable sería que las propias Comunidades Autónomas, por lo que respecta exclusivamente a sus propias competencias, dictaran algún tipo de Instrucción de aplicación en esta materia, con el fin de determinar en que casos sería necesario iniciar este expediente y cuáles son los criterios básicos sobre los cuales se puede identificar la existencia de una ejecución simultánea del mismo servicio o una duplicidad.

Esta es la línea por la que se ha inclinado, por ejemplo, la Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y de los Registros Administrativos, del Gobierno Vasco, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Esta Circular ha sido publicada en el BOPV de 21 de marzo de 2014. Allí, entre otras cosas, se establece el concepto de competencias propias y el alcance que quepa darle a la noción de competencias “distintas de las propias”, así como las pautas para el procedimiento que, en su caso, se incoe ante la Administración Vasca. Pero lo más importante es que, de acuerdo con el Informe sobre Análisis y Funcionamiento Institucional de la Comunidad Autónoma (denominado “Informe de Duplicidades”), aprobado por el Consejo de Gobierno el 4 de febrero de 2014, la Viceconsejería de Relaciones Institucionales del Departamento de Administración Pública y Justicia establecerá criterios comunes para los distintos Departamentos de lo que deba entenderse por “duplicidades” y por “ejecución simultánea”. En todo caso, en línea con lo aquí expuesto, “la ejecución simultánea requiere que dos o más Administraciones Públicas lleven a cabo una misma actividad, servicio o prestación sobre el mismo territorio y sobre las mismas personas, sin que esas actividades o servicios tengan la consideración de complementarios”. Una importante clarificación, que puede evitar innumerables confusiones.

En una línea similar, aunque con algunas diferencias procedimentales, está redactado el Proyecto de Ley de la Xunta de Galicia medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL, donde se parte también del criterio de que se trata “de nuevas competencias” y que, por tanto, se entienden por tales la implantación de servicios de nueva planta que no estén amparados en competencias propias o delegadas, si bien con algún matiz importante en temas de fomento (subvenciones). El citado Proyecto establece una detallada regulación de en qué

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

casos se debe entender una “competencia como distinta de la propia”, así como de los procedimientos de la tramitación de los expedientes de competencias distinta de las propias y de cuáles son sus efectos.

La Circular 1/2014, de 28 de febrero, de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, con cita expresa de una norma autonómica, recoge expresamente que “las actividades complementarias” no se encuadran como “competencias distintas de las propias”.

El proyecto de Decreto-Ley de la Junta de Andalucía, aún no aprobado cuando esto se revisa (finales de abril de 2014), sigue con bastante fidelidad lo expuesto en las líneas que preceden y (en la parte procedimental) lo establecido en la propuesta de regulación de la Xunta de Galicia y de la Circular del País Vasco. La Nota de la Generalitat de Cataluña no desarrolla estos puntos, se limita a una mera exégesis del artículo 7.4 LBRL.

El valor añadido que tienen algunas de estas propuestas normativas, que caminan en la dirección correcta, es regular el procedimiento interno mediante el cual se deben tramitar esos expedientes de solicitud de informes en la propia Administración autonómica, así como el ensayo (complejo a todas luces) de intentar definir criterios para los supuestos en los que el informe, ya sea del titular de la competencia o de la administración de tutela financiera, deniegue la continuidad de la prestación de ese servicio o actividad, lo que conlleva los efectos traumáticos antes citados. Asimismo, en algunos casos se prevé un plazo de tres meses para la resolución del expediente, transcurrido el cual se abre la posibilidad de impugnar esa denegación tácita ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Más vale que la prudencia impere, pues en caso contrario se pueden dar supuestos de aplicabilidad de la norma con criterios muy diferentes (dada su textura abierta), pues en última instancia será cada Comunidad Autónoma (o, en su caso, el Estado) quienes decidan cómo aplicar esos criterios de lo que se debe entender por publicidad o en qué casos se afecta a la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal en su conjunto. No es este lugar adecuado para llevar a cabo un análisis de las diferentes regulaciones y propuestas autonómicas que se están dando en desarrollo de la LRSAL en este tema, pero su mero examen delata que la aplicabilidad de lo que sea o pueda ser “competencia municipal distinta de la propia o delegada” es una categoría que quedará en buena medida al albur de lo que defina cada legislador autonómico: ¿era esa la voluntad del legislador básico? Evidentemente no.

En cualquier caso, si se atiende a lo expuesto anteriormente, el municipio solo debería iniciar el expediente, previa valoración interna de que se cumplen los siguientes requisitos o exigencias legales: a) Que se trata de una competencia nueva; b) Que el ejercicio de la misma representa una ejecución simultánea de la misma actividad o servicio a la que viene realizando otra Administración Pública; y c) Que afecta a la sostenibilidad financiera de la Hacienda Municipal en su conjunto.

Los problemas surgen cuando el legislador autonómico se adentra a definir o concretar tales requisitos o exigencias. En estos casos el terreno se convierte fácilmente en pantanoso, sobre todo cuando se hace uso de conceptos jurídicos muy abiertos o indeterminados, salvo que estos se precisen convenientemente o se den criterios para su precisión, lo cual no siempre es fácil. Un ejemplo razonable es el uso que el Proyecto de ley gallego hace del concepto “modificación sustancial de las condiciones de prestación del servicio, de realización de su actividad o de su financiación”, como presupuesto para exigir la necesidad de solicitar de nuevo los informes recogidos en el artículo 7.4 LBRL, pues tales exigencias se atan

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

estrictamente a los requisitos previstos en ese artículo (sostenibilidad y duplicidad, en el sentido expuesto).

8.- ¿Qué peculiaridades plantea la “transferencia” de competencias en materia de servicios sociales?, ¿Y las de salud y educación?, ¿Qué alcance tiene la “transferencia” de la Inspección sanitaria?

8.1.- La LRSAL prevé un régimen singular para un determinado número de ámbitos competenciales, que se exceptuaría así del régimen general. La operación es compleja en términos constitucionales, pues no deja de ser enteramente discutible que una ley básica se transforme en “norma atributiva de competencias” y se pretenda situar en esta línea por encima de las propias previsiones estatutarias, dejando vacías o inaplicables previsiones estatutarias que confieren a la Comunidad Autónoma una competencia sobre un ámbito material específico y vedándole así que pueda atribuirlo a los municipios o Diputaciones provinciales de su respectivo territorio.

Esta operación se torna más compleja y se transforma en más contradictoria en la medida en que el propio MHAP ha terminado por reconocer (en su Nota explicativa a la LRSAL) que las competencias que atribuye la legislación sectorial autonómica tienen la consideración de competencias propias y que, por tanto, alargan los ámbitos materiales previstos en el artículo 25.2 LBRL. Por tanto, si esto es así, la mera supresión en el artículo 25.2 de la materia “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social” o de “participación en la gestión de la atención primaria a la salud”, no tendrían, en principio, ninguna consecuencia si el legislador sectorial autonómico previera que en tales materias los municipios o las Diputaciones provinciales podrían disponer de competencias propias. Esta parece ser la línea interpretativa por la que se adentra la reciente Nota explicativa de la Generalitat de Cataluña de 16 de abril, ya citada.

Esta lectura nos conduciría directamente a considerar que las previsiones recogidas en las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL son superfluas o, en su defecto, inconstitucionales, puesto que están “atribuyendo” competencias sobre una serie de ámbitos sobre los que el Estado no puede disponer de esas materias, ya que están atribuidas por los respectivos Estatutos a las Comunidades Autónomas. La única vía de salvar la constitucionalidad de tales previsiones, lo cual dicho de paso no resulta nada fácil, sería pretender atribuir dentro de la normativa básica estatal en materia de régimen local la facultad de delimitar los contornos materiales de los municipios. Pero eso ya ha sido descartado, como se ha visto por el propio MHAP, sobre todo porque implicaría dejar vacíos de contenido los Estatutos de Autonomía como normas atributivas de competencia. Por tanto, la viabilidad constitucional de estas “transferencias de competencias”, al menos de las previstas en las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL es más que discutible, lo que puede implicar que la puesta en práctica de todo ese complejo sistema de traspasos de servicios quede aplazado o, en su caso, diferido “sine die”, al menos si la cordura y el sentido común impera en el Gobierno central.

Cabría únicamente que esas disposiciones transitorias citadas no tuvieran otro carácter que una operación del legislador básico de reducir la garantía constitucional de la autonomía municipal en estos ámbitos, que requeriría una intervención posterior del legislador autonómico para concretar esa reducción, transformándose por tanto en una suerte de mera directiva dirigida a las CCAA y siendo, por tanto, inaplicables en aquellas CCAA que la legislación sectorial atribuyera tales competencias a los municipios en uso de sus

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

competencias propias. Realmente, no resulta fácil buscar un sentido o coherencia a esa regulación.

Al margen de la reflexión anterior, en esas cuatro materias que se citan a continuación, la LRSAL pretende asignar la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas desapoderando a estas de sus poderes de configuración normativa e impidiendo que sean las propias Comunidades Autónomas las que decidan si las atribuirán no a los municipios como competencias propias. Cabe significar que sobre esas materias los diferentes Estatutos de Autonomía, normas atributivas de competencia por excelencia, atribuyen competencias (en algunos casos de carácter exclusivo) a las Comunidades Autónomas (véase el ejemplo del EAC: artículos 131 Educación; 162, Sanidad y Salud; y 166 Servicios Sociales). En cierto sentido se puede afirmar incluso que, si ese fuera su significado, la LRSAL está pretendiendo actuar en este caso como una suerte de "ley de armonización" (al menos en el ámbito de las competencias en materia de servicios sociales), pero sin seguir el procedimiento establecido en el artículo 150.3 CE.

Las materias en las que la LRSAL establece un régimen singular son las siguientes:

- a) Salud
- b) Servicios Sociales
- c) inspección sanitaria
- d) Educación.

El tratamiento de todas estas materias se debe hacer singularizadamente, pues cada una de ellas presenta unas determinadas características que requieren un análisis individualizado. Pero hay alguna nota común que, al menos en buena parte de ellas, conviene ser resaltada en estos momentos. Se trata, en primer lugar, de ámbitos materiales que la LBRL de 1985 reconocía en su artículo 25.2 que el legislador sectorial, estatal o autonómico, debía reconocer (y atribuir determinadas facultades sobre esos ámbitos) como competencias propias de los municipios. Por tanto, lo que se hace en este caso (salvo en el tema de educación, que es más complejo) es desapoderar a los municipios de esas competencias y atribuir las, por medio de una ley básica, a las Comunidades Autónomas. Dicho de otra manera, el legislador básico debilita el “quantum” de autonomía municipal en estas materias. Ni que decir tiene que esta operación implica una “transferencia” de recursos financieros, materiales y personales, para ser plenamente efectiva. No cabe ocultar que un buen número de Comunidades Autónomas, de diferentes colores políticos, se opusieron frontalmente a esta operación principalmente por motivos de financiación, pero en algún caso también por las dificultades de gestión que arrastraba tal transferencia.

Como consecuencia de lo anterior, en diferentes momentos de la tramitación parlamentaria o del proceso legislativo, se han ido incorporando una serie de condicionalidades materiales o temporales que, por consiguiente, derivan la aplicabilidad de esas reglas, unas adicionales y otras transitorias, a su cumplimiento. La condicionalidad material más extendida es, sin duda, la relativa a que tales asunciones de competencias y los correlativos traspasos no serán efectivos sino en los términos que se establezcan en las normas de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales. Esto se produce en los casos de educación, salud y servicios sociales. Por lo que cabe presumir que hasta que no se aprueben tales normas de financiación, esas transferencias de competencias quedarían en suspenso, por mucho que tengan una serie de fechas en algunos casos para su efectividad (salud y servicios sociales). Las condicionalidades temporales que también se incluyen en estas materias, por tanto, quedarían sujetas a su efectividad al cumplimiento previo de las condiciones materiales, esto es, a la aprobación de las normas de financiación antes descritas.

Este mismo es el criterio que, a nuestro juicio correctamente, adopta el citado Proyecto de Ley de la Xunta de Galicia sobre medidas urgentes tras la entrada en vigor de la LRSAL, en cuya disposición adicional cuarta (relativa a la asunción por la Comunidad Autónoma de las competencias relativas a educación, salud y servicios sociales) se afirma claramente que esas competencias se continuarán prestando por los municipios mientras no se den las condiciones exigidas en la LRSAL y, en particular, el establecimiento de un sistema de financiación autonómico y local. Por el contrario, la FEMP, en una larga Nota sobre las competencias en materia de servicios sociales sigue dando preferencia a la condicionalidad temporal (21 de diciembre de 2015) frente a la condicionalidad material. Se trata, una vez más, de una interpretación no adecuada de la norma. El Decreto Ley 1/2014, de la Junta de Castilla y León es mucho más neutro en esta materia, limitándose a remitirse a la regulación legal (aunque con alguna previsión en materia de traspasos). Más recientemente, el proyecto de Decreto Ley de la Junta de Andalucía establece una disposición adicional única en la que prevé que, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía y de la normativa autonómica, los municipios seguirán ejerciendo tales atribuciones con el carácter de competencias propias sin alteración de su sistema de financiación.

Hasta que esa aprobación se produzca y hasta que, en su caso, no se dé la condicionalidad temporal, los municipios continuarán ejerciendo las competencias que venían ostentando en esas materias, por un principio elemental de continuidad en la prestación de los servicios públicos, así como por aplicación de la disposición transitoria segunda de la LBRL. Por tanto, en este punto no hay ningún tipo de ejercicio de competencia distinta de la propia, no entrando en acción el artículo 7.4 LBRL. En consecuencia, si se vienen prestando servicios en estos ámbitos materiales por parte de los municipios se podrán seguir ejerciendo hasta que, en su caso, se produzca esa doble condicionalidad indicada. Pero no deja de ser paradójica esta situación, puesto que, por ejemplo, en materia de salud seguirá aplicándose transitoriamente la vigencia de una norma que ha sido totalmente modificada (mejor dicho, suprimido el apartado del artículo 25.2 LBRL). Lo mismo cabría decir de servicios sociales, cuyo ámbito se ha acotado en el artículo 25.2 e) LBRL, aunque en este caso la legislación sectorial de las CCAA puede dar plena cobertura para el mantenimiento de tales servicios.

El hecho evidente es que la complejidad inherente que tienen estos procesos de “transferencia” de competencias (y los consiguientes procesos de traspasos), que será puesta de manifiesto en el análisis que se hace en diferentes cuestiones de este Vademécum, parece estar abriendo una línea de cambio en el propio Ministerio, pues recientemente algunos medios de comunicación se han hecho eco de que el Ministerio estudia que los municipios puedan continuar prestando tales servicios si cumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (en estos momentos en torno a 7.000 en todo el Estado), con lo cual (si estas medidas se adoptan) el proceso abierto se puede considerar truncado de raíz, pues carece de coherencia institucional y es absolutamente contradictorio con economías de escala que se pretenda transferir a una Comunidad Autónoma sólo aquellos servicios de salud, educación o sociales, de los municipios que no cumplen tales objetivos. Una cuestión estructural como es la prestación de servicios tan básicos en el Estado Social como los indicados, no se puede vincular a una situación coyuntural. Si se realiza esa operación, el modelo diseñado por la LRSAL en estas materias quedaría absolutamente inaplicable.

8.2.- Competencias en materia de salud.

La disposición transitoria primera de la LRSAL establece las líneas básicas del régimen jurídico del complejo proceso de transferencias de las competencias municipales en esta materia a las CCAA. Las líneas básicas de este proceso son las siguientes:

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

a) La asunción de la competencia por las CCAA se llevará a cabo, tal como se ha dicho, en los términos de las normas de financiación autonómicas y locales. Hasta que ese marco de financiación no se modifique, y siempre que allí se prevea esa “transferencia” o los términos en la que esta se ha de hacer efectiva, esas previsiones quedan suspendidas en su aplicabilidad.

b) La materia sobre la que se proyecta es “la gestión de la atención primaria de la salud”, que coincide con el suprimido apartado h) del artículo 25.2 LBRL, según la redacción de la Ley de 1985.

c) Las CCAA asumirán tales competencias con independencia de que el ejercicio de las mismas se hubiere venido realizando por los municipios, Diputaciones provinciales o entidades equivalentes u otro tipo de entidades locales.

d) En este caso se establece un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de esta ley para culminar el proceso de transferencias, debiendo asumir las CCAA de forma progresiva esas competencias de gestión escalonadamente un veinte por ciento cada año. La norma no establece criterio alguno adicional ni siquiera sobre cómo se deben seleccionar los centros de gestión de la atención primaria que se transferirán anualmente y de forma escalonada en los años sucesivos. La efectividad de esta medida requiere, por tanto, una planificación específica por quien ha de ser receptor de la competencia, así como la adopción de una serie de decisiones críticas que deben ser tomadas por las propias CCAA.

e) A tal efecto, la norma añade que las CCAA elaborarán un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios. Sin ese plan, otra condicionalidad material, es sencillamente imposible pretender hacer efectiva esa operación. Y ello llevará tiempo, requiriendo además una actitud muy activa de las CCAA, que por ahora no se advierte.

f) Esa gestión, tal como se reconoce en la norma, no puede implicar un mayor gasto.

g) Todo lo anterior se entiende sin perjuicio de que las CCAA puedan delegar dichas competencias en los municipios. Por tanto, se puede llegar a dar un “viaje de ida y vuelta” en la prestación del este tipo de actividades, lo que no deja de plantear problemas adicionales con los medios materiales y personales previamente “traspasados” y posteriormente “delegados”, en su caso.

h) Finalmente se establece una regla de continuidad en la prestación de los servicios en aquellos casos en que, producidas las condicionalidades materiales y formales establecidas, no se haya asumido por la Comunidad Autónoma respectiva la gestión, articulándose además un sistema de compensación financiera a los municipios en estos casos (retenciones de las transferencias que les correspondan a las CCAA por razón de este concepto).

Suprimida, tal como se ha visto, la referencia a esta materia en el artículo 25.2 LBRL, la regulación de este tema se efectúa en la disposición transitoria primera de la LRSAL, por tanto extramuros de la regulación de la propia LBRL. Ello implica que esa materia (gestión de la atención primaria de la salud) sigue siendo “transitoriamente” ejercida, en los términos que se prevén en la disposición transitoria primera de la LRSAL, por aquellos municipios que la vinieran ejerciendo con anterioridad a 31 de diciembre de 2013. En esto, de momento, nada ha cambiado. Lo que planea sobre esta y el resto de las competencias municipales que ahora se examinan es un marco de elevada incertidumbre.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

La Nota explicativa de la Generalitat de Catalunya de 16 de abril de 2014, por ejemplo, hace mención a la existencia en la Comunidad Autónoma de 463 consultorios locales de atención primaria, que se encuentran prácticamente financiados en su totalidad por la Generalitat, por lo que el problema expuesto tiene un alcance menor.

8.3.- Servicios sociales

El régimen jurídico de la transferencia en materia de servicios sociales que se prevé en la disposición transitoria segunda de la LRSAL, es muy similar al anterior, salvo en lo que corresponde a la delimitación material y a la condicionalidad temporal. Las notas distintivas de esa regulación son las siguientes:

a) La condicionalidad material, aunque formulada en otros términos es la misma: la transferencia (o la asunción de la competencia) no será efectiva hasta que se apruebe la normativa de financiación autonómica y local ("en los términos" que se establezca en esa normativa).

b) Si se diera la condicionalidad anterior (esto es si se aprobara esa normativa de financiación y allí se previera este supuesto), se establece asimismo o de forma adicional una condicionalidad temporal, que se proyecta hasta el día 31 de diciembre de 2015, fecha en la que la asunción de la competencia debería ser efectiva por parte de la Comunidad Autónoma. Pero insistimos, para que esta condicionalidad temporal se active se tiene que dar el presupuesto o la condición material anterior: la modificación de la legislación de financiación autonómica y local, previendo allí, en su caso, los términos de esa “transferencia”.

c) El ámbito material en este caso se delimita sobre la prestación de los servicios sociales y de promoción y de reinserción social, si bien se ha de excluir de ese ámbito material la "evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación de riesgo o exclusión social", que, como es sabido, resulta el ámbito material reservado por el artículo 25.2 LBRL a los municipios. Aquí ya planea cuál debe ser la relación entre el legislador sectorial autonómico que ha podido atribuir a los municipios un “plus” competencial en esta materia y cómo se coherente con las previsiones de la disposición transitoria segunda LRSAL. En este caso, hasta que no se produzcan las condicionalidades materiales y temporales enunciadas, nada ha cambiado. Los municipios deben seguir desarrollando la cartera de servicios en materia de servicios sociales que hasta el 31 de diciembre de 2013 vinieran desempeñando, más aún todavía si encuentra cobertura en la legislación sectorial, pero cabe defender incluso que aunque no encuentre amparo en su configuración como competencia propia. El régimen de transitoriedad que establece la LRSAL avalaría plenamente esta interpretación.

d) Las CCAA asumirán la titularidad de la competencia con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por municipios, diputaciones provinciales o cualquier otra entidad local.

e) Se establece asimismo la regla que, en el plazo máximo establecido en el apartado anterior y previa la elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las CCAA habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación. Las CCAA han de llevar a cabo, por tanto, una “actividad” o “impulso” para la efectividad de tales medidas, entre las que se prevén específicamente la evaluación de cómo se prestan esos servicios por parte de las entidades locales y la elaboración de un plan de reestructuración de esa prestación, lo que debería implicar una reformulación de los presupuestos de gestión. En este caso cabe también la delegación, pero se torna una técnica superflua si el resultado de un

Estudio introductorio y "Vademécum" sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

traspaso de tal envergadura termina volviendo a los términos iniciales en los que fue planteado, con los importantísimos costes de transacción que conlleva.

f) También se establece que la gestión por las CCAA de tales servicios no supondrá un mayor gasto para el conjunto de las administraciones públicas. Los impactos en este ámbito puede conllevar costes importantes y, en consecuencia, más gasto que ahorro.

g) Se reconoce igualmente la posibilidad de delegar esas competencias de la Comunidad Autónoma respectiva a los municipios o diputaciones provinciales. Lo dicho en relación con la gestión de la atención primaria de la salud sirve para este mismo caso, aunque la complejidad del traspaso de medios materiales, pero sobre todo personales, en el ámbito de los servicios sociales es de una mucha mayor magnitud.

h) Y finalmente se prevé también una cláusula de garantía que opera a favor de los municipios en el caso de sí a la fecha de 31 de diciembre de 2015 y en los términos indicados en la normativa de financiación autonómica y local no se hubiesen asumido por la Comunidad Autónoma la prestación de esos servicios, ya que en este caso (con un detalle normativo mayor que en el supuesto de las competencias en materia de salud) se prevé que el municipio seguirá desempeñando tales servicios "con cargo a la Comunidad Autónoma", previéndose para ello un sistema que, si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cantidades precisas, "se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de sus sistema de financiación".

No cabe duda que, al margen de las objeciones ya enunciadas de posible inconstitucionalidad que esta regulación presenta, desde un plano operativo la operación de traspasar a las CCAA todos los servicios municipales en materia de servicios sociales que vayan más allá de lo previsto en el artículo 25.2, apartado e) LBRL, es de una complejidad práctica fuera de lo común. La cartera de servicios sociales que prestan los municipios en estos casos es ciertamente amplia en buena parte de los casos, encontrando cobertura además en la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas. Además, se trata de un sector especialmente sensible en un marco de aguda crisis económica que está golpeando con especial fuerza a los segmentos más sensibles y menos protegidos de la sociedad.

No cabe duda que si se pretende hacer efectivo este vaciamiento de competencias municipales a favor de las CCAA se tendrán que llevar a cabo traspasos de servicios materiales y de personal de dimensiones importantes, pues estamos hablando de miles de municipios en todo el Estado (centenares en Cataluña), pero ello será tratado en otro momento. No obstante, no se puede obviar que un traslado de personas y de medios de tales magnitudes, aparte del ajuste financiero que debe hacerse, supondrá redefinir por completo el modelo de servicios sociales con unos costes de transacción que más que un ahorro pueden conllevar, tal como decíamos, un crecimiento inusitado del gasto. Y todo para finalmente "delegar" la prestación de tales servicios en los municipios o en las diputaciones.

Es de esperar que la sensatez y el sentido común impere y este proceso que se anuncia quede definitivamente truncado, pues en un contexto tan duro de crisis económica que estamos viviendo, los servicios sociales de carácter municipal son, como también se apuntaba antes, uno de los pilares fundamentales que palia o cuando menos mejora una situación social que puede derivar en un contexto explosivo si no se adoptan medidas para su contención y corrección.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

La Nota explicativa de la Generalitat de Catalunya hace hincapié en la aplicabilidad de la Ley 12/2007, de 11 de octubre de servicios sociales, donde se recogen las competencias de los municipios y de las comarcas en esta materia (especialmente, artículos 31 y 32).

8.4.- Educación

En esta materia la situación es aún más indefinida que en las anteriores. En efecto, el artículo 25.2 redefine el ámbito material que atribuía a los municipios ese mismo en la versión de 1985 y en los términos antes expuestos, estableciendo que el legislador sectorial puede reconocer competencias a los municipios en los siguientes términos: "Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial".

Por tanto, tras la entrada en vigor de la LRSAL no ha cambiado gran cosa la competencia municipal sobre ese ámbito, salvo en algunos detalles ("participar en la programación de la enseñanza"). Aunque de momento cabrá asimismo atender a la legislación sectorial vigente en cada caso para determinar exactamente el tipo de competencias y el alcance de las mismas.

No obstante, se ha de tener en cuenta que las competencias propias de los municipios en materia de educación no se limitan a las expuestas en ese artículo 25.2 LBRL, sino que están asimismo recogidas en la legislación sectorial autonómica. A tal efecto, por lo que corresponde a Catalunya, se debe tener especialmente presente la Ley 12/2009, de 10 de julio, donde se prevén las competencias propias de los municipios en esta materia y aquellas otras que pueden ser delegadas. La Nota explicativa de la Generalitat de Catalunya desarrolla alguno de estos puntos, que no dejan de ofrecer problemas puntuales de enorme entidad en algunos ámbitos (por ejemplo, aunque no solo, educación infantil o guarderías, sobre todo en lo que afecta a su sistema de financiación).

En cualquier caso, la incorporación de este ámbito material como competencia propia de los municipios tiene en principio naturaleza transitoria, no tanto por lo que dice la LBRL, sino por lo que establece la LRSAL en su disposición adicional decimoquinta, pues allí se establece lo siguiente:

"Las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias de los municipios, aún cuando hayan sido ejercidas por estas, por Diputaciones provinciales o entidades equivalentes o por cualquier otra entidad local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, para los que se completará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y resonares".

Llama la atención la técnica normativa desplegada por el legislador, puesto que, por un lado (LBRL), prevé que ese ámbito material es competencia de los municipios, mientras que, por

Estudio introductorio y "Vademécum" sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

otro (LRSAL) lo regula como susceptible de ser asumido por las Comunidades Autónomas, pero no a través de la propia LRSAL, sino por medio de las normas que regulan la financiación autonómica y local, lo cual no deja de ser más extraño, pues ese marco financiero no es el lugar (más bien se trata de un marco a todas luces inadecuado) para atribuir competencias a las CCAA en tales materias.

Esta regulación es todavía más imprecisa que la relativa a salud y servicios sociales, pues a la condicionalidad material típica (en los términos de las normas reguladoras del sistema de financiación autonómico y local) no se le añade ningún tipo de condicionalidad temporal ni tampoco sistema alguno de garantías financieras para el caso de que la Comunidad Autónoma no asumiera tales competencias. No parece, como se viene insistiendo, que el marco de la legislación de financiación, sea esta autonómica o local, represente un lugar adecuado para establecer el régimen jurídico de la transferencia de esa competencia, por lo que el legislador ha perdido una buena oportunidad de establecer tal régimen de forma definitiva, sin perjuicio que esta materia (o buena parte de ella) se regula en la legislación sectorial, también en la normativa estatal (orgánica o básica) en este tema. Y, de momento, esta no se ha cambiado. Ante esa ausencia, se puede presumir que esta previsión tendrá un recorrido limitado.

Todo ello implica que, también de momento, hasta que esa condicionalidad material no se prevea y no se modifique el marco normativo orgánico y básico expuesto, no hay cambio alguno en el ejercicio de ese tipo de facultades (pues no son realmente competencias) por parte de los municipios, que deberán seguir desempeñándolas como lo venían haciendo hasta estos momentos.

De todos modos, todo este marco normativo peca de los mismos defectos: es muy discutible en términos de constitucionalidad de las medidas adoptadas (pues prescinde de las decisiones normativas ya adoptadas por el legislador sectorial, sea este estatal o autonómico), plantea infinidad de incógnitas sobre sus resultados inmediatos y mediatos, así como se trata de operaciones de una transcendencia y complejidad fuera de lo común, que más que ahorro efectivo en el caso de que se llevan a la práctica pueden generar, al igual que en el caso anterior, costes adicionales elevados.

8.5.- Inspección sanitaria

La disposición transitoria tercera de la LRSAL tiene como objeto los servicios de inspección sanitaria, que atribuye asimismo a las Comunidades Autónomas, pero con un alcance muy diferente a los otros casos previstos hasta ahora. Allí se dice lo siguiente:

"En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, las Comunidades Autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios".

No resulta fácil acotar ese ámbito material, pues aunque se proyecta al parecer sobre las competencias municipales de mataderos y control de alimentos y bebidas que anteriormente alguna (mataderos) se reconocía como competencia propia, mientras que otra (control de alimentos y bebidas) como servicio mínimo obligatorio a prestarse por todo tipo de municipios, lo cierto es que en esa disposición transitoria tercera LRSAL ese ámbito material se reduce funcionalmente a la "prestación de los servicios relativos a la inspección y control sanitario", pero materialmente se proyecta sobre "mataderos, de industrias alimentarias y bebidas", lo que da a entender que no existe una ecuación correcta entre lo que antes ejercían los municipios con lo que ahora se pretende atribuir a las Comunidades Autónomas.

Además en esta materia la condicionalidad temporal es mucho más limitada (seis meses), pero a diferencia con los casos anteriores (al menos salud y servicios sociales) el régimen jurídico es muy escueto y no se establecen ningún tipo de reglas sobre posibles traspasos ni las consecuencias de los mismos (aunque esto último es común al resto de materias que estamos examinando). En todo caso, habrá que estar a lo que disponga la legislación sectorial para advertir hasta qué punto esas previsiones se harán realmente efectivas.

Al disponer los municipios de un ámbito material de competencias propias, como es el relativo a "protección de la salubridad pública" (artículo 25.2, j) LBRL), el objeto material de esta disposición adicional tercera ha de ser interpretado restrictivamente tanto por lo que afecta a su alcance formal como material, a riesgo si no de vaciar el ámbito material citado en ese apartado j) del artículo 25.2 LBRL. Y, además, habrá que estar en todo caso a lo que se prevea en la legislación sectorial correspondiente, pues al igual que en los casos anteriores es muy discutible (por no decir que resulta inconstitucional) pretender vaciar o desplazar lo dispuesto en la legislación sectorial autonómica si encuentra cobertura en un título competencial reconocido en el propio Estatuto de Autonomía.

La Nota explicativa de la Generalidad de Cataluña claramente establece que la competencia de control de alimentos y bebidas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 52 f) de la Ley 18/2009, de salud pública, corresponde a los ayuntamientos.

9.- ¿Qué papel corresponde adoptar a los municipios y a las Comunidades Autónomas en esos procesos de “transferencias” de competencias en materia de salud, servicios sociales, educación e inspección sanitaria?

Esta es una cuestión compleja de resolver, pues la regulación examinada deja muchos flancos abiertos y dispone de no pocos vacíos. En principio, las obligaciones más fuertes que se contienen, tal como se ha visto, lo son para las CCAA, puesto que estas entidades deben asumir en principio tales competencias. Además, en los casos de salud y servicios sociales, deben proceder a elaborar unos planes de evaluación y reestructuración de los servicios con el fin de hacer efectivas tales transferencias. Este plan de evaluación y reestructuración es el elemento clave del nuevo modelo de gestión de tales servicios. Por tanto, si las CCAA no interiorizan la necesidad de evaluar la gestión de esos servicios y de planificar un modelo de reestructuración de los mismos, las transferencias no podrán hacerse efectivas. Y todo ello está condicionado al nuevo sistema de financiación autonómico y local, por lo que los márgenes de incertidumbre se disparan.

No será fácil que las CCAA inicien esas necesarias tareas de planificación sin que antes se haya modificado el sistema de financiación, aunque en buena lógica al menos las funciones de evaluación y la configuración de lo que pueda ser un nuevo modelo de prestación de estos servicios públicos se debería comenzar a hacer, pues esas obligaciones que recaen sobre las CCAA están vigentes desde el día siguiente a la publicación de la norma, aunque la asunción de la competencia no se produzca realmente hasta el momento en que se produzca la doble condicionalidad expuesta.

En cualquier caso, las resistencias de las Comunidades Autónomas, tanto desde un plano jurídico-constitucional como desde una óptica operativa, son completamente comprensibles. En efecto, hay materias, como es el caso de los servicios sociales, en la que la práctica totalidad de las Comunidades Autónoma no solo dispone de competencias exclusivas, sino que además ha desarrollado una legislación sectorial en la que, en buena parte de los casos, ha

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

atribuido competencias propias a los municipios y en algunos otros a las Diputaciones provinciales en materia de servicios sociales. El cuestionamiento frontal del ejercicio de esas competencias (y, por consiguiente, del autogobierno autonómico) que lleva a cabo la LRSAL es evidente. En la lógica de la LRSAL, que no será compartida por las CCAA, lo que se prevé no es solo un “plan de evaluación o reestructuración” del sistema de prestación de los servicios sociales, sino una exigencia indirecta de modificación de todo el marco legal diseñado hasta ahora en materia de prestación de servicios sociales en el territorio. Y bajo esas premisas, la intención del legislador básico se nos muestra compleja de alcanzar.

El papel de los municipios en estos procesos es, en cambio, muy distinto, pues son los receptores de una serie de normas que pretenden vaciarles de determinadas competencias materiales, por lo que deberán esperar la actuación de los poderes públicos autonómicos sin que nada deban ni puedan hacer al respecto hasta que esa transferencia y asunción de competencias por las CCAA se produzca, con lo que solo deberían colaborar, en su caso, con la instancia autonómica en el hipotético caso de que esos procesos se impulsen.

Otra cosa es el papel que deberían adquirir los municipios en el momento en que estos procesos se culminaran o se hicieran efectivos, pues en estos casos habría que articular un complejo procesos de traspasos de medios materiales, financieros y personales, cuyas dimensiones pueden ser de tal calado que conduzcan directamente a su no realización. Pero si se produjeran, lo primero que cabe destacar es el vacío enorme que existe en esta regulación en torno a tales procesos de traspasos. A diferencia de algunos anteproyectos de esta misma ley, la LRSAL nada regula sobre tan trascendental materia (¿olvido, descuido o poca fe en el desenlace del proceso?). El Decreto-ley de la Junta de Castilla y León 1/2014, de 27 de marzo, establece en su artículo 5 que será la propia Junta la que determine las reglas de traspaso a través de norma reglamentaria. Es un modelo que inicialmente diseñó el proyecto de ley de la Xunta de Galicia. Cabe plantearse aquí el problema de la suficiencia de rango (sobre todo en temas de régimen jurídico del personal) para una operación de esa envergadura, si es que se llevara a efecto.

Cabe presumir que la normativa de financiación autonómica y local que se apruebe, en su caso, resuelva el tema de la financiación de esos servicios, de lo que cabe intuir un menor porcentaje de participación de los municipios en la financiación a través de la participación en los impuestos estatales. No obstante, en materia de traspasos de medios materiales y personales el silencio es absoluto. Y ello puede generar unos problemas de hondo calado, pues en estos puntos (sobre todo en el tema del personal) es donde la operación emprendida puede naufragar o, en su defecto, tener unos impactos económicos muy superiores a los previstos.

En fin, las preguntas en esta materia se acumulan y las respuestas no existen en el actual marco normativo. Recojamós solo algunas: ¿A través de qué procedimientos se llevarán a cabo esos traspasos?, ¿se deberán constituir comisiones mixtas de traspasos entre la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos afectados?, ¿los planes de reestructuración de tales servicios que aprueben las CCAA pueden conllevar medidas de reducción del personal, de asignación de efectivos, con despidos objetivos en su caso o la promoción de planes de empleo?, ¿quién debería adoptar estas medidas?, ¿el ayuntamiento o la Comunidad Autónoma?, ¿habrá algún sistema de compensaciones financieras en el caso de traspasos materiales y, en particular de bienes inmuebles o equipamientos que son de titularidad municipal?, ¿se van a hacer todo este tipo de complejos procesos para finalmente delegar la competencia en los ayuntamientos o en las diputaciones? En fin, se puede intuir que con estos vacíos y la complejidad que todos estos procesos entrañan, tales previsiones normativas se puedan quedar finalmente en una

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

mera declaración de intenciones. Así lo parece advertir hasta el propio Ministerio, tal como se ha dicho en la cuestión anterior.

10.- ¿Cómo se puede hacer efectiva la asunción por las Comunidades Autónomas de la competencia municipal o provincial en materia de “participación en la gestión de la atención primaria de la salud”?

El escalonamiento en el plazo de cinco años (veinte por ciento cada año) para asumir por parte de las CCAA la gestión de la atención primaria sólo se produciría en aquellos municipios donde este tipo de servicios se presten efectivamente y donde el modelo de gestión no esté ya plenamente asumido por las instituciones autonómicas, como es el caso (por lo general y con las excepciones señaladas anteriormente) de Cataluña. Si no existen centros de atención primaria, dispensarios o consultorios locales no se haría efectiva esa transferencia. Si los hubiera, ya sean gestionados por los municipios o por las diputaciones provinciales, en ese caso se activaría ese complejo e indefinido sistema de escalonamiento en la asunción de la competencia por paquetes anuales del veinte por ciento anual.

Pero la norma está llena de lagunas, porque esa asunción progresiva de la gestión de un veinte por ciento anual no viene acompañada de criterio alguno, por lo que obliga a las CCAA a adoptarlos, ya sea a través de ese plan de reestructuración e implantación de los servicios o por cualquier otro medio. Tampoco nada se dice en este punto, quedando los municipios a la espera de que se adopten tales medidas y se aprueben esos criterios de escalonamiento, puesto que el sistema de garantías financieras que se prevé está asimismo condicionado a esas decisiones, ya que si no sería imposible identificar cuál es el municipio al que se le debe compensar financieramente por la no asunción de la competencia por la Comunidad Autónoma.

En fin, un círculo vicioso, ya que si la Comunidad Autónoma no aprueba esos criterios de escalonamiento anual de la asunción de las competencias, los municipios continuarán prestando esos servicios sin disponer de la competencia material (que ha sido suprimida del artículo 25.2 LBRL) y sin tener cobertura financiera. El problema es si la “transitoriedad” se prolonga “sine die”, circunstancia que se produciría en el supuesto que la nueva normativa en materia de financiación autonómica y local no previera expresamente este supuesto. En cualquier caso, los municipios deberán continuar ejerciendo esas competencias tal y como lo venían haciendo hasta el 31 de diciembre de 2013, sin que esas competencias tengan el carácter de “distintas de las propias”, sino que son “propias” de forma transitoria.

Bajo esas premisas, el sistema de compensación de deudas previsto en la disposición adicional undécima de la LRSAL, solo entrará en acción una vez que se haga efectiva la asunción de los servicios y competencias que se prevén en la disposición transitoria primera de la misma Ley. Si esta no se produjera, el sistema de compensación queda inerte.

11.- ¿Cómo hacer efectiva la asunción por las CCAA de las competencias en materia de servicios sociales?

La efectividad, en su caso, de la asunción de competencias por parte de las CCAA en materia de “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social” requeriría con carácter previo, para adecuarla a las previsiones de la LRSAL, una actuación del legislador sectorial, mediante la cual acotara el alcance de la materia atribuida a la competencia de los municipios por el artículo 25.2 e) LBRL.

Sin embargo, ello no se producirá normalmente, por varios motivos. El primero porque las CCAA ya han ejercido sus competencias a la hora de aprobar sus respectivas leyes de servicios sociales y, en principio, esa normativa no se ve afectada por lo dispuesto en la LRSAL, salvo que se produjeran las condicionalidades previstas. El segundo, puesto que esa atribución material específica de “nuevo cuño” debería ir acompañada de una financiación adecuada según los términos del artículo 25.2 LBRL.

En todo caso, el plan de reestructuración de los servicios sociales debería definir la cartera de servicios y los sistemas de prestación, ya sea a través de la propia administración autonómica, mediante delegación a las entidades locales o por medio de la legislación de contratos del sector público. Pero, tal como se ha dicho, esa atribución a la Comunidad Autónoma de la necesidad de aprobar el citado Plan, olvida que, por un elemental criterio de seguridad jurídica (normativa), si se asumieran plenamente las previsiones de la LRSAL ello implicaría que la legislación sectorial de las CCAA deberían llevar a cabo ese “retranqueo” material en lo que afecta a servicios sociales (imposible materialmente donde haya previsiones estatutarias que lo impidan), reduciendo las competencias de los municipios a lo previsto en el artículo 25.2 CE (¿pero no ha sido asumido por el MHAP que las competencias municipales atribuidas por la legislación sectorial tienen también el carácter de propias?), con todas las contradicciones que una operación de este carácter implica (no solo jurídico-constitucionales sino también operativas).

No cabe, por tanto, considerar que en este caso (al igual que en salud o educación) se ha producido un “desplazamiento diferido” de la legislación sectorial autonómica condicionado a fecha (31 de diciembre de 2015) y a un presupuesto material (modificación de la financiación autonómica y local), pues eso significaría tanto como reconocer que, en este caso, el legislador sectorial autonómico, a diferencia de lo que sucede en el resto de materias, no puede atribuir también competencias propias a los municipios en servicios sociales. Las costuras “conceptuales” con las que fue elaborada la LRSAL se rompen en pedazos, pues una vez admitido que el artículo 25.2 LBRL no reconoce competencias tasadas, no tiene ninguna coherencia institucional el diseño de vaciamiento competencial a los municipios que se pretende hacer en esta materia (así como en salud), negando la facultad de disposición de las CCAA sobre ese mismo ámbito.

Este proceso, como ya se ha dicho, conllevaría innegables dificultades prácticas derivadas de la complejidad del mismo, pero también de la ausencia de reglas precisas para articular de modo eficiente los traspasos que esta operación implica. Su fracaso está anunciado, salvo que se “dé marcha atrás”, como así parece últimamente.

12.- ¿Y qué ocurre en el caso de las “competencias” en materia de educación?, ¿Qué deben hacer las Comunidades Autónomas y qué los municipios?

En el caso singular de las competencias educativas (disposición adicional decimoquinta de la LRSAL en relación con el artículo 25.2 LBRL) no hay escalonamiento ni referencias temporales a cómo ni cuándo se ha de hacer.

Si los vacíos anteriores son obvios, mucho más lo son en el caso de las competencias educativas, donde el legislador ha previsto su posible asunción en las normas de financiación autonómica y local, un marco normativo en el que ya se ha indicado que resulta impropio para regular todos los aspectos concernientes al régimen jurídico de los traspasos de medios

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

materiales (especialmente de los equipamientos docentes) y personales (que planteará, también en este supuesto, indudables quebraderos de cabeza a la Administración receptora en el caso de hacerse operativos).

En este caso se ha de tener en cuenta, como ya ha sido expuesto, que las competencias propias o delegadas de los municipios se establecen asimismo por la propia legislación sectorial autonómica. Lo único que pretende el legislador básico es que competencias que se reconocen como un mínimo garantizado a los municipios en materia de educación, puedan pasar tras el cumplimiento de esa condicionalidad material a manos de la Comunidad Autónoma. Lo cierto es que las competencias municipales en esta materia que prevé el legislador básico son poco atractivas desde el punto de vista de políticas públicas, salvo que el legislador sectorial autonómico apueste por un refuerzo del papel del municipio en la prestación de servicios educativos.

13.- ¿Qué problemas aplicativos plantea la disposición adicional novena de la LRSAL?

La disposición adicional novena de la LRSAL, cuyo enunciado es “convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales”, establece dos reglas con diferente alcance material. La primera de ellas tiene por objeto aquellos acuerdos, convenios y demás instrumentos de cooperación que hayan sido suscritos antes de la entrada en vigor de esta Ley por el Estado y las CCAA con todo tipo de entidades locales y que conlleven obligaciones financieras que se proyecten sobre competencias delegadas o competencias distintas de las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la LBRL, deberán adaptarse a lo previsto en esta ley a 31 de diciembre de 2014. La segunda se proyecta sobre la adaptación de los instrumentos de cooperación suscritos por las entidades locales para el funcionamiento de Centros Asociados de la UNED.

No resulta fácil llevar a cabo una interpretación de esa primera regla, pues a pesar de su ubicación sistemática (como disposición adicional) su contenido es claramente transitorio, ya que establece un límite temporal (31 de diciembre de 2014) y una proyección material acotada (los convenios ya suscritos). Surge, por tanto, la duda, de sí es posible suscribir a posteriori convenios sobre aquellas materias que se encuentren extramuros de las previstas en el artículo 25 (la invocación del artículo 27 sólo puede entenderse en el sentido de que la Comunidad Autónoma haga uso de esa facultad potestativa de utilizar la delegación).

Todo apunta a que la finalidad de la norma era esa (acotar el objeto presente y futuro de esos instrumentos de cooperación a las competencias previstas en el artículo 25 y 27 LBRL, en conexión con una lectura reductiva de las competencias municipales en cuanto competencias tasadas), pero no hay una interdicción claramente enunciada, ya que el objeto de la norma es, tal como decíamos, los convenios “ya suscritos”. Pues el problema no es en absoluto menor, ¿en qué medida sería en estos momentos ajustado a derecho suscribir convenios por parte de las CCAA sobre ámbitos materiales que tengan la consideración de “competencias distintas de las propias”? Esta cuestión se suscita en la medida en que si la exigencia de “adaptación” solo se proyectara sobre los convenios anteriores y no sobre los futuros, la norma carecería de sentido teleológico: ¿por qué se exige la adaptación de los convenios anteriores a esa regla y esta norma no es aplicable a los convenios futuros? Se puede presumir que ello es debido a que los convenios futuros se regularán, por lo que respecta a los municipios, por el régimen general previsto en el artículo 7.4 LBRL para el ejercicio de competencias distintas de las propias, mientras que para aquellos convenios anteriores que conlleven obligaciones financieras de las CCAA se les aplicaría el artículo 57 bis LBRL. ¿Qué añade, por tanto, la disposición adicional novena LRSAL? Esa sería la pregunta a resolver.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Lo primero que cabe interpretar, en coherencia con las tesis que se vienen sosteniendo, es que si el municipio tiene atribuidas competencias propias sobre una materia por Ley sectorial posterior a la LRSAL, no cabría, en principio, recurrir a esas fórmulas de cooperación, pues en la lógica del artículo 25.4 LBRL esas competencias deberían venir acompañadas de suficiente financiación. Si dispone de competencias “delegadas” el régimen jurídico sería el previsto en los artículos 27 y 57 bis LBRL. Pero si los convenios son anteriores a la entrada en vigor de la LRSAL y estos se despliegan sobre competencias propias reconocidas por el legislador sectorial a los municipios, estos convenios deberían ser adaptados a la LRSAL, pero no porque lo diga la disposición adicional novena de esta Ley, sino por lo dispuesto en el artículo 57 bis de la LBRL, ya examinado. También cabría plantearse si es necesario adaptarlos al artículo 7.4 LBRL, lo que no cabría si no se trata “de nuevas competencias”, según lo expuesto.

Más aún, la pregunta que cabe hacerse es si la Comunidad Autónoma que dispone de competencias sectoriales sobre una determinada materia pero que no las ha atribuido como competencias propias a los municipios puede o no mantener los convenios que sean anteriores a la vigencia de la LRSAL o adaptarlos a lo dispuesto en la adicional novena de la LRSAL. En este caso cabe defender que la competencia es propia de la Comunidad Autónoma y sobre ella tiene plena disponibilidad material y financiera, pudiendo por tanto mantener esos convenios, aunque adaptándolos a las previsiones recogidas en el artículo 57 bis, apartado dos, LBRL. Lo mismo cabe decir en el supuesto de que, a partir de la entrada en vigor de la LRSAL, se pretendieran suscribir los citados convenios o acuerdos de cooperación, pero en este caso la regla aplicable es la prevista en el apartado uno del artículo 57 bis de la LBRL, sin perjuicio de que en este caso si se tratara de “nuevas competencias” los municipios deberían iniciar el expediente previsto en el artículo 7.4 LBRL.

Por tanto, cabe llevar a cabo una interpretación estricta de la norma en virtud de la cual la adaptación que exige la disposición adicional novena de la LRSAL sólo se refiere a los convenios ya suscritos, pues su contenido transitorio es explícito y la fecha que estipula también. Las tensiones interpretativas y aplicativas como consecuencia de la previsión de que el artículo 25 no incluye “competencias tasadas” y el reconocimiento implícito de que el legislador autonómico puede disponer de sus propias competencias en relación con los municipios, implicaría en este caso que, “pro futuro”, puede asignar competencias propias o delegadas a los municipios o, en su defecto, acudir al régimen de convenios, pero siempre de conformidad con lo previsto en el artículo 57 bis LBRL y, en su caso, con el artículo 7.4 LBRL. Por consiguiente, cabría plenamente que las CCAA continuaran su política de convenios con las entidades locales, siempre que sea en materia de la competencia de aquellas y en los términos expuestos en ese artículo 57 bis LBRL.

El Decreto Ley 1/2014, de 31 de marzo de la Junta de Castilla y León, dedica un artículo a esta materia. Y allí, en su artículo 3, regula el tema de los convenios y, en concreto, su adaptación a las previsiones de la disposición adicional novena de la LRSAL, exigiendo que, cuando se trate de competencias distintas de las propias y delegadas, los municipios tramiten con anterioridad el procedimiento previsto en el artículo 7.4 LBRL y, por tanto, soliciten los preceptivos informes a la Comunidad Autónoma. ¿Tiene algún sentido esta previsión cuando la propia Comunidad Autónoma es parte en los citados Convenios?

La interpretación que se está imponiendo en las normas jurídicas con rango de ley o propuestas normativas en curso de las CCAA en desarrollo de la LRSAL es esa: Las entidades locales que tengan suscritos convenios, acuerdos u otros instrumentos de colaboración con el Estado y las CCAA (advirtase que en la disposición adicional novena de la LRSAL se incluye al “Estado” a diferencia del artículo 57 bis LRSAL), que lleven aparejado cualquier tipo de financiación y se proyecten sobre competencias distintas de las previstas en los artículos 25 y

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

27 LBRL, deberán “adaptarse” a lo previsto en esa Ley antes de la fecha indicada (31 de diciembre). Y esa “adaptación” se está entendiendo de dos modos: 1) Los municipios deberán iniciar el procedimiento previsto en el artículo 7.4 LBRL, solicitando los informes que se incorporarán al Convenio (Castilla y León); y 2) Estableciendo una forma de adaptación por medio de la cual la Comunidad Autónoma y la Entidad Local llevarán a acabo una “valoración sobre la necesidad de continuar colaborando en el ejercicio de esas competencias”, lo que conlleva justificar la inexistencia de duplicidades mediante el preceptivo informe, así como solicitar un informe vinculante sobre la sostenibilidad financiera (Galicia y Andalucía). Como bien se puede observar se funden en una misma regulación dos institutos jurídicos que son diferentes en cuanto al ámbito de aplicación y a los sujetos destinatarios de los mismos (57 bis y disposición adicional novena de la LBRL).

No cabe duda que, según se viene afirmando, estos dos enunciados normativos (artículo 57 bis de la LBRL y disposición adicional novena de la LRSAL) son los que están planteando a corto plazo más problemas y dudas aplicativas en las entidades locales. No es extraño así que la legislación de las CCAA pretenda introducir algunos elementos de seguridad jurídica en su aplicación. Pero las soluciones normativas o las propuestas esbozadas hasta la fecha siguen ofreciendo dudas importantes en su esquema conceptual y algunos criterios ciertamente discutibles.

La segunda regla se refiere a la adaptación de los instrumentos de cooperación suscritos por las entidades locales para el funcionamiento de Centros Asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, para lo cual se da un plazo de tres años. No se advierte a priori cuál puede ser el alcance de esa adaptabilidad. Pero sí se contiene una prohibición expresa formulada de forma harto confusa: “Durante el plazo de adaptación de los instrumentos de cooperación, la financiación de las Administraciones locales a los centros asociados no se extenderá a los servicios académicos que se presten a los alumnos matriculados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley”. Lo que sí parece contenerse es una prohibición expresa de que, durante el plazo de adaptación de los instrumentos de cooperación a las previsiones de esta Ley, las Administraciones locales financien los servicios académicos de esos centros asociados.

14.- El nuevo régimen regulador de las actividades económicas: ¿Qué cambios de han operado en este ámbito?

A pesar de que en los distintos borradores de anteproyecto de esta Ley el artículo 86 LBRL ofrecía cambios sustantivos importantes, estos se han minimizado en la redacción definitiva de la Ley.

Es cierto que este artículo 86 LBRL ha sido reformulado en su mayor parte. Los términos de este enunciado son los siguientes:

- Se reconoce a las entidades locales la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, aunque en términos formalmente distintos a la regulación anterior.
- No obstante, este ejercicio se podrá llevar a cabo si está garantizado el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida se deberá justificar que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la “Hacienda municipal” (¿otro lapsus?) en los términos que antes han sido expuestos.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

- Asimismo, en el expediente acreditativo se deberá contener un análisis de mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.
- Se reducen los ámbitos materiales de reserva establecidos por el legislador básico a los siguientes servicios esenciales o actividades: el abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial.
- La forma concreta de gestión del servicio se ha de hacer de acuerdo con lo previsto en el nuevo artículo 85, apartado 2, de la LBRL.
- En el resto de cuestiones ya reguladas por el artículo 85 de la LBRL de 1985, no ha habido cambio alguno, salvo la introducción de un nuevo apartado tres (impugnación de la Administración del Estado de los acuerdos que incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera).

Por tanto, los municipios pueden seguir ejerciendo la iniciativa pública en la actividad económica en los términos expuestos en el artículo 86 LBRL. Esta regulación debe considerarse como una normativa aplicable a partir de la entrada en vigor de la Ley, pues no se establece regla alguna en torno a qué régimen jurídico se le aplicaría a las situaciones pretéritas o anteriores a la existencia de la Ley. Cabe presumir que se podrían mantener en los términos que hasta ahora se venían ejerciendo, aunque algunas de estas actividades (como “mataderos”) hayan desaparecido del listado de competencias propias de los ayuntamientos. Cabe preguntarse si en estos casos de ejercicio de actividades económicas es necesario tramitar el procedimiento previsto en el artículo 7.4 LBRL. Si el municipio ejerce una actividad que se encuadra en una competencia propia derivada de la legislación sectorial, ya hemos visto que no sería necesario, puesto que esa actividad no tiene carácter de “impropia”. Tampoco sería necesario, a nuestro juicio, iniciar ese expediente en el caso de una “competencia” que se viniera ejerciendo con anterioridad. El único caso en el que tal cuestión podría plantearse es cuando se pretende ejercer una actividad económica en un ámbito material de competencia municipal que hasta entonces no se hubiere ejercido. La duda surge porque las actividades económicas llegaron a estar incluidas en el enunciado de la norma en varios anteproyectos y luego desaparecieron.

15.- ¿Qué competencias pueden desempeñar las Mancomunidades de municipios tras la entrada en vigor de la LRSAL?

El modelo que se pretendía aprobar con los primeros borradores del ALRSAL giraba en torno a la idea de que entre el municipio y la provincia no debían existir entes intermedios o, al menos, su papel debía ser residual. Se partía de un prejuicio ante la existencia de mancomunidades, a pesar de ser un sistema tradicional de prestación de servicios municipales que ha producido buenos resultados en algunos casos. También se cuestionaban los Consorcios.

De esos prejuicios algo ha quedado en el texto de la Ley. A pesar de que el dictamen del Consejo de Estado puso el acento en que las Mancomunidades eran una manifestación de la potestad de autoorganización de los municipios a través de la cual se salvaguardaban y ejercían las competencias municipales, la LRSAL las trata con cierto distanciamiento y sigue procurando su reducción.

Sorprende, sin duda, la eliminación de la expresión “por sí o asociados” del artículo 26.1 LBRL, que iba en la línea indicada. También se procuró modificar el artículo 44 LBRL, que finalmente

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

ha quedado con la redacción ya recogida en la LBRL de 1985, lo que francamente desmiente el intento de impedir que los municipios se puedan asociar para prestar obras o servicios de su competencia.

Sin embargo, la pretensión del legislador sigue siendo limitar el ámbito de aplicación de esa asociación de los municipios a través de la fórmula mancomunada para prestar servicios de aquellos. Y para ello ha establecido una regulación específica para las Mancomunidades en la disposición transitoria undécima de la LRSAL.

Llama la atención que sea precisamente en una disposición transitoria de la LRSAL donde se “corrija” o “delimite” el alcance que la norma material (el artículo 44 LBRL) establece en materia de objeto de las propias Mancomunidades. La operación no es excesivamente ortodoxa en términos de técnica legislativa, pero su finalidad (en línea con lo ya expuesto) es muy clara: “Las competencias de las mancomunidades de municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local”.

Al ser una norma de aplicación transitoria, su único sentido puede hallarse en la conexión que ese párrafo tiene con el objeto aparente de esa disposición transitoria, que no es otro que la obligación de que las mancomunidades adapten sus Estatutos en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la LRSAL (30 junio de 2014) con la finalidad de adaptarlos a lo previsto en el artículo 44 LBRL, que no ha tenido ningún cambio al efecto. Si no se adaptan los Estatutos en el plazo previsto el órgano competente de la Comunidad Autónoma deberá iniciar y resolver el expediente para la disolución de la citada Mancomunidad. Con ello se pretenden dos objetivos: por un lado, reducir el número de Mancomunidades disolviendo a aquellas que no tengan regularizados sus Estatutos o no los regularicen; y, por otro, “desmantelar” servicios impropios que se prestan por los ayuntamientos a través de la fórmula de la Mancomunidad.

Esta remisión al artículo 44 LBRL podría plantear dudas de su verdadero alcance e intención, pero lo cierto es que su único sentido lo puede alcanzar poniendo en conexión los dos primeros párrafos de la disposición transitoria undécima. La finalidad que pretende el legislador con este proceso parece estar clara: reducir el objeto y competencia de tales mancomunidades exclusivamente a la realización de obras y servicios enumerados en los artículos 25 y 26 LBRL. Dicho de otra manera, iniciar procesos de disolución, por un lado, mientras que, por otro, se reduzca la cartera de servicios de las mancomunidades en todo aquello que no sean competencias o servicios de los artículos 25 y 26 de la LBRL.

La Nota explicativa sobre la LRSAL del MHAP va, justamente, en esta dirección. Estas son sus palabras: “Por lo que se refiere al objeto y competencia debe limitarse a lo establecido en la disposición transitoria undécima de la LRSAL, es decir, a la realización de obras y prestación de servicios públicos necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias y servicios de los artículos 25 y 26 de la LRSAL”. Y concluye: “Deberían, en este contexto, excluir de su objeto aquellas actividades y/o servicios que no se ajusten a esa limitación”.

Sin embargo, las cosas distan de estar claras. En primer lugar, si el reenvío al artículo 25 LBRL lo es en su integridad, cabe presumir que las mancomunidades de municipios no estarán limitadas a llevar a cabo las competencias del artículo 25.2 LBRL, dado que no es un listado cerrado, sino además podrá extenderse a todas aquellas competencias propias que el legislador sectorial autonómico les reconozca expresamente a los municipios. Por lo que cabría entender que la adaptación de los Estatutos solo sería necesaria en aquellos casos en los que

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

no se cumplieran los extremos previstos en el artículo 44.2 LBRL y, además, cuando fuera necesario adaptarlos puesto que sus competencias o servicios exlimitaran las competencias propias o los servicios obligatorios de los municipios mancomunados. En estos casos la innecesidad de adaptación de los Estatutos podría acreditarse perfectamente con un informe de la Secretaría de la mancomunidad correspondiente y el reenvío, en su caso, a la Comunidad Autónoma.

Nada dice la Ley en torno a cuál es el órgano competente para aquellos casos en los que la mancomunidad agrupa a municipios de diferentes Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, la reducción en el objeto y competencia de las Mancomunidades que lleva a cabo la disposición transitoria undécima supone una modificación del propio artículo 44.2 de la LBRL, en cuanto limita la expresión “ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia”, pretendiendo excluir las competencias distintas de las propias, en un intento de cerrar su radio de acción. Lo lógico hubiese sido que esa modificación se hubiera hecho en el propio enunciado del artículo 44.2 LBRL y no acotando su objeto en una “disposición transitoria”, pues cabe la duda de si transcurridos esos seis meses los ayuntamientos no podrían mancomunarse para prestar servicios que se anudan a competencias distintas de las propias. Al conectarse estas últimas con la sostenibilidad financiera de los municipios, además con la inexistencia de ejecución simultánea de servicios por otra Administración pública, da la impresión que ante la precariedad que presenta el ejercicio de esas “competencias distintas de las propias” el legislador ha optado por cerrar esa posibilidad para que tales competencias puedan ser ejercidas por las mancomunidades.

La pregunta que surge de inmediato es hasta qué punto una competencia que puede ser ejercida por un municipio, de acuerdo con lo previsto en la legislación básica, puede restringirse en su ejercicio mancomunado, sacrificando así la potestad de organización que tienen las entidades locales como manifestación puntual del principio de autonomía local constitucionalmente garantizado.

Dicho de otra manera, cabría preguntarse hasta qué punto los municipios, si acreditan todos ellos que no se pone en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal en su conjunto y que no hay ejecución simultánea de esa misma actividad, servicio o prestación por otra Administración Pública, no pueden incluir en los Estatutos de la Mancomunidad correspondiente una “actividad impropia” dentro del objeto o competencia, más aún si lo venían prestando con anterioridad. La potestad de autoorganización municipal, como trasunto del principio de autonomía local, justificaría esa opción. El carácter “transitorio” y de regulación “pro futuro” de la prohibición contenida en la LRSAL (disposición transitoria undécima), así como la aplicación de las reglas generales en materia de competencias expuestas en las cuestiones anteriores, podrían avalar complementariamente asimismo esta solución.

LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA LRSAL: POSICIÓN INSTITUCIONAL Y MAPA DE NUEVAS COMPETENCIAS. RELACIONES PROVINCIA (VEGUERÍA) CON COMARCA.

16.- ¿Cuál es el papel institucional de las diputaciones provinciales en la LRSAL?

Una de las pretensiones iniciales de esta iniciativa legislativa que finalmente ha terminado por convertirse en la LRSAL fue la de fortalecer las diputaciones provinciales, con la idea de que fueran estos niveles de gobierno local intermedios los que prestaran buena parte de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes. Esta pretensión inicial fue arrumbada por el dictamen de 26 de junio de 2013 del Consejo de Estado que consideraba que tal traslación de "competencias municipales" a favor de las diputaciones provinciales implicaba una afectación al principio de autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Ello condujo a una redefinición del papel de las diputaciones provinciales en el texto final de la Ley, quedando no obstante huellas del modelo anterior en el intento de continuar reforzando el papel de las Diputaciones provinciales. Ello se observa en el propio preámbulo de la Ley, aunque el espacio que les dedica a estas instituciones es escaso, lo que ya nos desvela el más reducido papel institucional que se atribuye a estas instancias provinciales en relación con los textos del ALRSAL.

El preámbulo de la LRSAL, aunque efectivamente de forma mucho más tímida que en versiones anteriores del anteproyecto, ensaya resaltar el papel institucional que adquieren las Diputaciones provinciales y entidades equivalentes en la estructura y desarrollo de esta Ley:

“Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios”.

Realmente, cabe subrayar que, como ya indicábamos, el preámbulo de la Ley dedica poco espacio a ese pretendido fortalecimiento de las Diputaciones provinciales en el marco del nuevo sistema. La explicación cabal a este sucinto tratamiento hay que buscarla, tal como decíamos, en el dictamen del Consejo de Estado y en la imperiosa necesidad de buscar un encaje a la provincia en un nuevo modelo que se confecciona en pocas semanas (el período que transcurre entre el 26 de junio, fecha de emisión del dictamen, y el 26 de julio, día de aprobación del proyecto de ley en el Consejo de Ministros). Pero aún así se resalta una nueva función que, como veremos, será clave para el futuro de las Diputaciones provinciales, como es la de “coordinación” de la prestación de determinados servicios mínimos obligatorios en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, por sus inevitables conexiones con otra competencia que se reconoce en ese párrafo del preámbulo: “su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros”. Igualmente se le atribuyen una serie de competencias funcionales adicionales (o mejor dicho, individualizadas) a las que

Estudio introductorio y "Vademécum" sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

ya venían ejerciendo (aunque algunas de ellas podrían haberse encuadrado perfectamente en las competencias funcionales ya existentes), así como otras competencias o funciones "condicionadas" a que se activen determinados procesos (por ejemplo, la colaboración con las Comunidades Autónomas en los procesos de fusión de municipios o la asistencia a las Comunidades Autónomas, en su caso, para la coordinación y seguimiento de las delegaciones a los municipios). Sin duda, como se viene reiterando, hubo que buscar un encaje de urgencia a la provincia (y, en particular, a las Diputaciones provinciales) para que pudieran mantener, siquiera fuera formalmente, el papel institucional que los primeros borradores del ALRSAL le habían conferido.

De todo lo anterior se puede extraer la idea de que el nuevo papel institucional que tienen las diputaciones provinciales en el modelo diseñado por la LRSAL está configurado más en el diseño de nuevas competencias o atribuciones que se les asignan, que propiamente en el difuso y complejo rol de coordinar la prestación de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes citados en el artículo 26.2 LBRL.

Asimismo, cabe señalar que no se aborda en esta reforma ningún tipo de medidas que afecten a la forma de gobierno provincial (sistema electoral y estructura de gobierno), por lo que el modelo sigue anclado en las soluciones que se adoptaron antes de la entrada en vigor de la Constitución y se asientan en un sistema de elección indirecta y, por tanto, de legitimidad democrática de segundo grado. Lo que no casa con la Carta Europea de Autonomía Local y donde España hubo de plantear una reserva al Tratado por estas cuestiones. No se ha dado ni un solo paso para adecuarse a tales principios. Las Diputaciones provinciales, por tanto, seguirán estando gobernadas por alcaldes y concejales, con dedicación habitualmente a tiempo parcial y, en consecuencia, con serias dificultades de asumir e interiorizar plenamente las nuevas funciones, tareas y competencias que les asigna la LRSAL, pues muchas de ellas tienen estrecha relación con la vida institucional de los municipios de su propia provincia.

Para el nuevo rol que las diputaciones adquieren en la LRSAL, tan sólo se prevé la posibilidad de que se configuren estructuras directivas basadas, en principio, en un modelo "corporativo-burocrático" que sólo puede excepcionarse singularmente a través de una modificación expresa del Reglamento Orgánico. Pero esta es una cuestión que se aborda en otros pasajes de este texto.

Este nuevo papel institucional de las diputaciones provinciales requiere para ser plenamente ejercido una interiorización plena de las competencias y funciones que le asigna la LRSAL, así como un notable "activismo" en el ejercicio de las mismas, dado que aquellas tienen un alto componente discrecional y exigen una actitud de pleno ejercicio de las mismas. Ello conducirá, casi con total seguridad, a que el papel de las Diputaciones provinciales varíe en función del tipo de entidad que se trate y del contexto en el cual desarrolle sus funciones. Nada nuevo, puesto que la heterogeneidad ha sido la pauta de funcionamiento de estas instituciones en los últimos años, agravada por el hecho de que la posición de las diputaciones provinciales es muy diferente en función del tipo de Comunidad Autónoma a la que pertenezca (esto, es, hay un amplio grado de internalización de la posición de las diputaciones en función de los diferentes Estatutos de Autonomía y de la legislación de las Comunidades Autónomas).

En cualquier caso, la nueva posición institucional de las Diputaciones provinciales se encuentra directamente relacionada con el haz mínimo de competencias que les atribuye la LRSAL, aspecto que es tratado en el punto siguiente.

17.- ¿Qué competencias propias de nuevo cuño tienen las diputaciones en la LRSAL? Diferenciación entre competencias funcionales, materiales y transversales

Uno de los objetivos básicos de la LRSAL es “clarificar las competencias locales”. Aunque el preámbulo de la Ley trata, principalmente (una huella evidente del proceso legislativo), de las “disfuncionalidades” del “sistema competencial de los Municipios”, lo cierto es que también se aborda de forma tangencial, tal como se ha visto, una mención sucinta a las competencias provinciales.

Sobre este punto conviene partir del régimen general de competencias locales previsto en el artículo 7 de la LBRL, que ha sido reformulado en sus apartados 3 (competencias delegadas) y 4 (competencias “distintas de las propias”).

De acuerdo con esta nueva tipología competencial, la Provincia dispondrá de competencias propias, delegadas y de competencias “distintas de las propias” (lo que cabe ver, en principio, como una “anomalía” competencial, aunque paradójicamente “consentida” por la Ley). Esa denominación de este tipo singular de competencias obedece también a los ajustes que se tuvieron que hacer en el texto del Proyecto como consecuencia del dictamen del Consejo de Estado (que censuró la utilización de la expresión “competencias impropias” como tipo específico de competencias locales).

Las competencias propias son determinadas por Ley, tanto estatal como autonómica. El legislador básico establece un mínimo competencial en el artículo 36 de lo que deben ser consideradas como competencias propias de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, pero ese *quantum* competencial puede ser ampliado (no reducido, en principio) por el legislador estatal o autonómico. Así, frente a la pretensión (imposible, como se ha dicho) del legislador básico de que las competencias municipales lo fueran de forma tasada (algo ya descartado por el propio MHAP), la LRSAL sigue reconociendo las competencias provinciales recogidas en la LBRL como un mínimo superable por el legislador de régimen local o sectorial. En todo caso, le otorga al legislador sectorial autonómico más flexibilidad que en el caso municipal. También conviene constatar que las competencias de la Provincia no se limitan a las establecidas en ese artículo 36, pues a lo largo de la LRSAL aparecen atribuciones puntuales que deben ser tenidas asimismo en cuenta para identificar cuáles son esos ámbitos de competencias provinciales. Un ejemplo de ello lo tenemos en las atribuciones que, en materia de fusión de municipios, se le confieren a las Diputaciones Provinciales y que han sido ignoradas por el artículo 36 LBRL. El artículo 13.5 LBRL expone, en efecto, lo siguiente: “Las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión”. Y no es el único caso (ver, igualmente, los artículos 27.2 y 116 bis,3 LBRL).

No obstante, el artículo 36 LBRL es, sin duda, capital, a la hora de delimitar cuáles son los ámbitos sobre los que la Diputación Provincial dispondrá de competencias. A la suma de aquellos ámbitos reconocidos tradicionalmente por la LBRL que tienen la configuración de “ámbitos paraguas” o de configuración “transversal” (que dan lugar a una amplia gama de acciones públicas provinciales; nos referimos, por ejemplo, a la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, así como a la cooperación en el desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial”), la nueva redacción dada a ese artículo 36 añade otros tantos espacios de intervención a favor de las Diputaciones provinciales (y entes equivalentes), como son los siguientes:

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

- Garantizar en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- El fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios (cabe entender de los servicios mínimos obligatorios que se enuncian en el artículo 26.2 LBRL) 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.
- El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.
- 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.
- La prestación de los servicios de Administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- 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.
- Coordinar 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.
- Garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas.
- Dar soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden.

De una lectura atenta de tales ámbitos de competencias nuevos bien se puede concluir que la mayor parte se refieren a “competencias funcionales”, que son las que típicamente han venido desempeñando las Diputaciones provinciales y muchas de ellas se podrían encuadrar genéricamente dentro de las competencias de ese carácter que anteriormente recogía la propia Ley de Bases de Régimen Local a favor de la Provincia. Es cierto que la lista se amplía notablemente, lo que puede dar una apariencia de reforzamiento competencial del nivel provincial de gobierno, pero no lo es menos que muchas de esas competencias siguen siendo funcionales y otras de carácter más difuso, cuya concreción dependerá en última instancia de qué manera se aplique la propia LRSAL. En cualquier caso, como venimos observando, la posición institucional de las Diputaciones Provinciales en cuanto a competencias se refiere, no se puede definir solo de la lectura de este artículo 36, aisladamente considerado, sino que se debe poner en relación directa con otros preceptos de la LBRL, tales como el artículo 26.2 y 116 bis y ter, entre otros.

La LRSAL atribuye, asimismo, a las Diputaciones o entidades equivalentes una serie de competencias materiales. Las más evidentes en sus perfiles son la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en municipios de menos de 5.000 habitantes y la de prevención y extinción de incendios en municipios de menos de 20.000 habitantes. Ambas se configuran con una naturaleza subsidiaria; esto es, serán prestadas por las Diputaciones Provinciales en el caso de que no lo sean por los municipios (o por las CCAA, allí donde las presten), lo cual es relativamente sencillo en cuanto que se trata de competencias que se pueden atribuir (y, por

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

tanto, ejercer) a (o por) los municipios, pero que no tienen, en función de los umbrales de población, la caracterización de servicios mínimos obligatorios. La prevención y extinción de incendios es una competencia que “de facto” ya se viene ejerciendo por muchas Diputaciones provinciales y en el caso de Cataluña por la Generalitat. La imposibilidad efectiva de mantener servicios de prevención y extinción de incendios por la mayor parte de los municipios (y no solo por los de menos de 20.000 habitantes) es una realidad incontestable.

Las competencias que pueden representar un cambio cualitativo en la posición institucional de las Diputaciones Provinciales son, esencialmente, las que tienen que ver con tareas de “coordinación” y “seguimiento”, cuya virtualidad efectiva dependerá en última instancia de cuál sea el papel institucional que asuma la entidad provincial en su puesta en marcha. Estas competencias tienen un marcado acento de “transversalidad”, puesto que se proyectan sobre diferentes ámbitos materiales (sobre todo la de coordinación) y exigirán para ser plenamente efectivas una profunda adecuación estratégica, de gobierno y de organización por parte de las instancias provinciales. En este apartado cabe incluir las funciones de coordinación recogidas en el artículo 26.2 o en el 116 bis LBRL, así como las de seguimiento de los costes efectivos de los servicios públicos municipales (apartado que parece abarcar a todo tipo de servicios públicos y a toda clase de municipios).

En todo caso, el principio de “diferenciación” atraviesa asimismo las competencias de las Diputaciones en relación con los municipios de su provincia; pues aunque el umbral de 20.000 habitantes como máximo de los municipios parece ser el criterio en la asignación de buena parte de las competencias funcionales atribuidas a las Diputaciones Provinciales, no es menos cierto que en otros casos no se acota el ámbito poblacional de los municipios sobre los cuales pueden proyectarse las competencias provinciales, lo que da a entender que podrían perfectamente volcarse sobre cualquier tipo de municipio de la provincia (por ejemplo, las funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis LBRL o el seguimiento del coste efectivo de los servicios prestados por los municipios, aunque en este último caso una interpretación finalista del apartado h) del artículo 36 podría conducir a limitar esas funciones a los municipios y servicios recogidos en el artículo 26.2 LBRL). De todos modos, este es un aspecto importante, pues está directamente conectado con lo previsto en el artículo 36.2 LBRL y, más concretamente, con las relaciones estrechas entre el coste efectivo de los servicios públicos, los planes provinciales de obras y servicios y las subvenciones. Tampoco se acota a umbral alguno de población las importantes atribuciones que el artículo 116, bis, apartado tercero, asigna a las Diputaciones en materia de planes económico-financieros municipales.

18.- ¿Tienen el carácter de competencias propias las que el legislador sectorial atribuye o pueda atribuir a la provincia?

El primer apartado del artículo 36 LBRL, que no ha sido modificado por la LBRL, es muy claro al respecto, ya que expresamente indica que “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 (...)”, estableciéndose luego un largo listado que tiene la función de mínimo garantizado por el legislador básico.

Por tanto, no cabe la menor duda que cualquier atribución competencial que lleve a cabo la legislación sectorial a favor de las Diputaciones provinciales tendría la consideración de “competencia propia” a los efectos previstos en el artículo 7 LBRL, lo que excluiría de raíz su configuración como “actividad o competencia distinta de las propias o delegadas” y, por

Estudio introductorio y "Vademécum" sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

consiguiente, no se les aplicaría a tales competencias reconocidas por la legislación sectorial ni las previsiones del artículo 7.4 ni las del artículo 116 bis, apartado dos, a) de la LBRL.

Otra cosa es que el legislador sectorial optara por la fórmula de no atribuir competencias propias a las diputaciones, sino por delegarlas. Pero esta cuestión se trata en el punto siguiente.

19.- ¿Cuál es el régimen jurídico de las competencias delegadas de las Diputaciones provinciales?

Esta es una de las cuestiones peor tratadas en la LRSAL. En efecto, el artículo 27 LBRL establece un detallado régimen jurídico de la delegación que modifica sustancialmente el existente hasta entonces, pero este régimen es, en principio, aplicable solo a los municipios. No obstante, se ha de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 7.3 LBRL, cuando establece lo siguiente: "Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 (...)". Por consiguiente, aunque se mantenga en vigor el antiguo artículo 37 LBRL (que regula las delegaciones a las Diputaciones provinciales) este se ve integrado por lo que se recoge en el artículo 27 LBRL, más concretamente "con sujeción a las reglas establecidas en ese artículo". Bien es cierto que el apartado 3 del artículo 37 LBRL ya preveía que "el ejercicio de las facultades delegadas por las Diputaciones provinciales se acomodará a lo previsto en el artículo 27", pero esa remisión era mucho más incompleta que la establecida en el actual 7.3 LBRL. En suma, el régimen jurídico básico de las delegaciones que se puedan plantear a favor de las Diputaciones provinciales deberá tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 7.3, 27 y 37 de la LBRL.

Además, también será de aplicación a las delegaciones que, en su caso, puedan hacer las Comunidades Autónomas a favor de las Diputaciones provinciales, el sistema de garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas recogido en el artículo 57 bis de la LBRL.

Por lo que afecta a las comarcas, en cuanto entidades locales que son, se les aplicaría el mismo régimen jurídico del artículo 27 LBRL (por reenvío del artículo 7.3 LBRL), en cuanto que se trata de una norma básica, así como cabría entender asimismo aplicable el sistema de garantía de pago en el ejercicio de las competencias delegadas previsto en el artículo 57 bis LBRL, pues esta norma tiene asimismo la consideración de básica. Todo ello sin perjuicio de que la legislación autonómica, al estar estas entidades locales reguladas estatutariamente y desarrolladas por ley autonómica, tenga unos amplios márgenes de configuración normativa en esta materia.

No obstante, es oportuno resaltar que la Recomendación de 19 de marzo del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa ya advirtió que la atribución a los entes locales de competencias delegadas (sobre todo dependiendo de su extensión) no casaba plenamente con la autonomía local, tal como está establecida en la Carta Europea de Autonomía Local, cuya apuesta decidida es hacia un reconocimiento de competencias propias a los entes locales.

20.- ¿Puede hablarse de competencias impropias o distintas de las propias por parte de las Diputaciones provinciales?

En el ámbito competencial de las Diputaciones provinciales pueden darse supuestos de "competencias o actividades impropias", en cuanto que sean distintas de las propias y no estén delegadas. Para ello se ha de examinar con detalle la cartera de servicios de cada institución provincial y llevar a cabo una calificación jurídica de cada actividad o competencia ejercida.

En cualquier caso, las actividades o competencias que pueden ser caracterizadas como impropias son cuantitativamente mucho menores que las que se pueden dar en el ámbito municipal. En efecto, a pesar de que el sistema de competencias provinciales está fundamentalmente asentado en un tipo específico de competencias como son las funcionales, no es menos cierto que por su carácter instrumental pueden desplegarse sobre ámbitos materiales muy distintos. Por ejemplo, la atribución de una competencia a las diputaciones de "asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios" no tiene en sí misma contornos materiales. También, por traer a colación otro ejemplo, "la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial", permite, a pesar de sus limitaciones ("de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito"), un espacio material de despliegue muy plural. Todo ello puede dar cobertura a una buena parte de la cartera de servicios o de las políticas públicas que lleven a cabo cada entidad provincial.

Aún así, pueden existir ámbitos materiales que difícilmente puedan encontrar justificación objetiva en el listado material de competencias propias de las Diputaciones provinciales, que tendrían así la configuración de competencias impropias. Un ejemplo puede darse, efectivamente, en el campo de la "cooperación internacional", donde el anclaje con los títulos competenciales del artículo 36.1 LBRL es ciertamente inexistente. En este caso, el régimen jurídico de estas competencias se regularía por lo dispuesto en el artículo 7.4 LBRL. Y sobre el alcance de este apartado nos remitimos a lo expuesto en la cuestión que se trata más adelante en relación con la ampliación de la cartera de servicios por las Diputaciones provinciales.

21.- ¿Cómo se caracterizarían, por tanto, las actividades o competencias que están llevando a cabo las Comunidades Autónomas en materia de centros de salud y servicios sociales?

En estos ámbitos, hay que tener presente la regulación recogida en las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL. En el proyecto de LRSAL no se incluía a las Diputaciones provinciales como entes que tuvieran que “transferir” competencias en esos ámbitos materiales a favor de las Comunidades Autónomas, pero la tramitación parlamentaria insertó a tales entidades en el enunciado normativo provocando algunos vacíos y ciertas contradicciones. Aunque, de hecho, estas entidades provinciales vienen desempeñando en algunos casos actividades o competencias en esos dos ámbitos materiales citados.

Las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL establecen sendos procedimientos para la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias que se preveían como propias por los Municipios en materia de salud y de servicios sociales, respectivamente. Así se estableció en el ALRSAL que informó el Consejo de Ministros el 15 de febrero de 2013 y así se ha mantenido en la Ley.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Pero, tal como decíamos, en la tramitación parlamentaria se incluyeron vía enmienda dos párrafos que tienen la misma redacción en ambas disposiciones transitorias citadas. El enunciado de ambos párrafos es el siguiente: “Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier Entidad Local”.

Este párrafo debe leerse en consonancia con otro que recoge la siguiente previsión: “Los dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local”. La voluntad del legislador está clara y casa de forma diáfana con el sistema de competencias propias establecido en la propia Ley. Pero el problema es más complejo, puesto que nada impediría que las Comunidades Autónomas reconocieran esas competencias como propias de las Diputaciones provinciales según lo establecido en el artículo 36 LBRL, aunque esta operación podría verse ensombrecida porque la disposición transitoria segunda LRSAL parece desmentirlo. Y la cuestión no es baladí, puesto que ya en algunas Comunidades Autónomas la legislación sectorial en materia de servicios sociales, por ejemplo, ha atribuido un papel singular a las Diputaciones provinciales. Este párrafo, en cualquier caso, se reproduce igualmente en ambas disposiciones transitorias con la misma numeración (apartado 4).

No nos interesa ahora entrar a diseccionar el alcance, contenido y los problemas (y algunas hipotéticas dudas de constitucionalidad que ya han sido suscitadas) que estas disposiciones transitorias conllevan. Pero sí es oportuno subrayar que tales ámbitos de competencias en materia de salud y de servicios sociales deben ser considerados, a partir de la LRSAL, como competencias “no propias” de las Diputaciones provinciales (ya que no encuentran cobertura en los ámbitos funcionales y materiales recogidos en tal precepto) y, por consiguiente, sujetas a este régimen especial transitorio (aquí no entraría en acción lo previsto en el artículo 7.4, pues estas competencias tienen un régimen jurídico específico). Esta caracterización representa, en principio, que también los servicios vinculados con esos ámbitos materiales (salud y servicios sociales) que se prestan actualmente por las Diputaciones provinciales deberán ser transferidos en su integridad a las Comunidades Autónomas en los plazos y condiciones que se recogen en tales disposiciones transitorias.

Esta es la “letra” de la LRSAL, pero los problemas se acumulan. El primero radica de la posibilidad abierta de que la legislación sectorial autonómica atribuya tales competencias a las Diputaciones provinciales o a otro tipo de entidades locales intermedias, como son las Comarcas, lo que, insistimos, parece desmentir la dicción (y finalidad) de las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL. El segundo problema se sitúa en un plano de transitoriedad, ¿qué ocurre con aquellas Comunidades Autónomas que su propia legislación sectorial ya ha definido las competencias de la provincia o de la comarca (como es el caso de Cataluña) en alguno de estos ámbitos (por ejemplo, servicios sociales)?

En efecto, no se nos escapa que hay Diputaciones Provinciales y Comarcas que desarrollan este tipo de competencias. En estos casos, los problemas aplicativos y de transición pueden ser notables. En primer lugar, porque los plazos previstos (cinco años escalonados en el caso de salud y a partir del 31 de diciembre de 2015 en el supuesto de servicios sociales) se aplican también a las Diputaciones Provinciales (otra cosa es cómo hacer efectivo ese escalonamiento de competencias en el caso de las transferencias de salud y, más concretamente, con relación a las Diputaciones Provinciales). En segundo lugar, porque todo este proceso depende no de las propias Diputaciones Provinciales que nada tienen apenas que decir al respecto, sino de los planes de evaluación y reestructuración de los servicios que han de elaborar las Comunidades

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Autónomas (por exigencia de tales disposiciones transitorias), a las que muchos mandatos de esta Ley les afectan directamente. Otra cosa es que las Comunidades Autónomas se sientan emplazadas a llevar a cabo estas tareas o miren, como está empezando a pasar, “hacia otro lado”. Y, en tercer lugar, porque la asunción de esas competencias por las Comunidades Autónomas se condiciona a los “términos previstos” (servicios sociales) o “de acuerdo” (salud) con lo que establezcan las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, que obviamente deberán llevar a cabo los consiguientes (y nunca fáciles) arreglos financieros entre los diferentes niveles de gobierno. La batalla futura estará, sin duda, en este terreno. Pero tampoco cabe olvidar que los plazos tienen fecha de caducidad (ya se ha dicho: 5 años escalonados en el caso de salud y 2 años en el caso de servicios sociales) y que además se prevé un sistema de compensaciones financieras para el caso de que, una vez transcurridos esos plazos (¿cómo se computan los de salud?), municipios y Diputaciones provinciales (en el caso de salud) o solo municipios (en el caso de servicios sociales; ¿se han olvidado de las Diputaciones?) sigan ejerciendo esas competencias. Un sistema prolijo, complejo y con innumerables aristas pendientes de definición (financiación, personal, patrimonio, etc.). En todo caso nos remitimos a lo ya expuesto al tratar este mismo tema en el ámbito municipal.

El legislador, de todos modos, ha olvidado la definición de algunos detalles, pues a pesar de que finalmente se han incluido a las Diputaciones Provinciales dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL, cuando se regula en la disposición adicional undécima la compensación de deudas entre Administraciones por asunción de servicios y competencias se olvida paladinamente de cualquier referencia a las Diputaciones Provinciales, pues todo el precepto se traba en torno a las relaciones entre Comunidades Autónomas y Municipios. Esta omisión podría tener importantes implicaciones para las Diputaciones Provinciales, que habría que analizar en detalle (cosa que aquí no puede hacerse).

22.- ¿Pueden ampliar su cartera de servicios (competencias, actividades y actuaciones materiales y funcionales) las Diputaciones Provinciales?, ¿con qué límites y a través de qué régimen jurídico?

Al igual que sucede en el caso de los municipios, nada impide que las Diputaciones provinciales amplíen su cartera de servicios más allá de las competencias propias y delegadas, siempre que, de acuerdo, con el artículo 7.4 LBRL, no pongan en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda provincial en su conjunto y no incurran en ejecución simultánea en el ejercicio de del mismo servicio público o actividad con otra Administración Pública. A estos efectos, el régimen jurídico es el mismo que el relativo a los municipios, puesto que para acreditar tales extremos "serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente en razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias".

En ese caso, por tanto, la Diputación deberá indagar quién es el titular de la competencia a efectos de solicitar el preceptivo y vinculante informe sobre la existencia de duplicidades. Una indagación que, en ocasiones, puede ser fácil y en otros casos más compleja. Pero que no deja de plantear varias incógnitas, puesto que, por un lado, no hay una definición legal de lo que sea "duplicidad", pudiéndose dar el caso de que en unas Comunidades Autónomas (siempre que sean estas competentes por razón de la materia) se considere duplicidad una determinada actuación y en otra no (aunque también dependerá de la legislación sectorial respectiva). Y, por otro, puede ser enteramente discutible que exista un control de oportunidad (que no de

Estudio introductorio y "Vademécum" sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

legalidad) sobre el ejercicio de una competencia local, pues dados los términos ambiguos en los que se formula la existencia o no de duplicidades, tal control podría ser contrario al principio constitucional de autonomía local. De todos modos, la expresión "ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública" (como indica el artículo 7.4 LBRL) acota mucho el ámbito de identificación de posibles duplicidades.

Otra cuestión polémica que ya ha sido tratada cuando nos hemos referido a las competencias distintas de las propias o delegadas en el ámbito municipal, es el del momento en el que se debe iniciar ese expediente y sobre qué competencias o actividades se despliega; es decir, ¿se han de solicitar esos informes de todas aquellas actividades, servicios o competencias que se vienen ejerciendo por parte de las diputaciones provinciales con el carácter de "impropias" o sólo de las "nuevas" actividades, servicios o competencias de ese carácter que se emprendan a partir de la entrada en vigor de la LRSAL?

Tal como se ha dicho, por parte de la FEMP y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se interpreta ese artículo 7.4 LBRL como de aplicación tanto a las competencias que ya viene ejerciendo la entidad local como a las nuevas. Ello implicaría que todas las entidades locales deberían haber iniciado tales expedientes con fecha de 31 de diciembre de 2013 (que es la fecha de entrada en vigor de la norma). No parece razonable esa interpretación, pues la indagación de quien es el titular de la competencia puede ser una operación en algunos casos de cierta complejidad, aparte de que, desde una perspectiva práctica y de eficiencia, supondría "invadir de papel" principalmente a las Comunidades Autónomas (aunque en algunos casos también a la Administración del Estado), para no identificar en la mayor parte de los casos duplicidad alguna. Otra cosa es el riesgo de sostenibilidad financiera, pero en este caso la Administración que ejerza la tutela financiera debe exclusivamente poner el foco en el nivel de endeudamiento y en la "contaminación" que sobre ese nivel porcentual de deuda pública local pueda tenerle ejercicio de esa actividad, servicio o competencia.

La interpretación más razonable o cabal, aparte de tener anclaje en la propia norma (pues el artículo 7.4, primer párrafo "in fine", utiliza la expresión "competencias nuevas"), es que tales expedientes se inicien para aquellas competencias, servicios o actividades que supongan una ampliación de la cartera de servicios, sin que ello implique en ningún caso que la incorporación un nuevo programa, proyecto o contratación a esa competencia distinta de la propia exija formalizar tal expediente.

En cualquier caso, si se plantean objeciones (reparos) por parte de la Intervención local en relación con determinadas actuaciones de fiscalización económico-financiera relacionadas con este tipo de competencias impropias, lo más razonable es aportar un informe de contraste (informe de discrepancias) que avale esa interpretación o, en su defecto, iniciar el citado expediente de solicitar los dos informes citados. Si la entidad local tiene una situación económico financiera saneada no habrá ningún problema para que pueda llevar a cabo las citadas competencias, salvo que exista un informe contrario en el caso de las duplicidades (algo que podría producirse en algunos ámbitos de competencia estatal; por ejemplo, en temas de cooperación internacional o de políticas de inmigración, siempre que no estén estrechamente vinculados con políticas de integración social o encuentren cobertura en legislación sectorial autonómica que reconozca ámbitos de intervención municipal sobre ese tipo de esferas materiales).

23.- ¿Qué alcance cabe darle a la disposición adicional sexta de la LRSAL cuando trata de determinadas especialidades en materia de organización comarcal?

En esa disposición adicional sexta de la LRSAL, se establece el siguiente enunciado: “Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía tengan atribuidas expresamente la gestión de servicios supramunicipales”. Parece obvio señalar que tal previsión normativa iba encaminada a resolver los problemas de articulación territorial en la prestación de servicios supramunicipales en aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de comarcas en sus respectivos Estatutos, lo que es el caso singular de Aragón y Cataluña. Pero la inclusión en el trámite del Senado del apartado tercero de la disposición adicional tercera de la LRSAL (la llamada “cláusula de Aragón”) ha terminado por confundir plenamente las cosas, puesto que representa un trato preferente sin justificación objetiva ni razonable a una determinada Comunidad Autónoma frente a otra (Cataluña), cuando las regulaciones estatutarias muestra un grado de paralelismo notable.

En todo caso, partiendo de esa disposición adicional sexta LRSAL, parece admitirse que la prestación de tales servicios municipales pueda ser asumida en estos casos por la Comarca y no específicamente por la Diputación provincial (o Veguería) en su carácter de gestión integrada de los mismos, de acuerdo con el artículo 26.2 LBRL. Pero si es cierta esta interpretación, lo que no excluye esa disposición adicional sexta es que el ejercicio del resto de competencias atribuidas a las Diputaciones Provinciales por el artículo 36 LBRL y por el resto de previsiones de la LRSAL sean ejercidas por la institución provincial. En otros términos, el respeto de la organización comarcal serviría como cauce de desplazamiento de la gestión de servicios supramunicipales. Pero nada más. El resto de atribuciones de las Diputaciones provinciales permanecerían incólumes y no podrían ser asignadas a las Comarcas. Cabe la duda, no obstante, si el apartado 2 de la disposición adicional tercera es también aplicable a las Comarcas y les dota asimismo de atribuciones relativas a la asistencia y cooperación municipal. Un análisis sistemático de la norma parecería excluir esta interpretación, pero la LRSAL no es precisamente un dechado de virtudes sistemáticas y también cabría defender que la organización comarcal pueda ser un “sistema institucional propio” de las Comunidades Autónomas, aunque en este caso la disposición adicional sexta sería sencillamente superflua.

Sin embargo, aunque lo anterior puede ser una lectura de la propia LRSAL, hay que llevar a cabo una interpretación de las relaciones entre Comarca y Veguería en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, lo que modula bastante estas apreciaciones categóricas que se pueden extraer de la regulación estrictamente legal del problema, tal como inmediatamente tratamos.

24.- ¿Las competencias que atribuye el legislador básico a las Diputaciones provinciales deben entenderse que marcan un mínimo indisponible para el legislador autonómico o puede atribuir éste algunas de tales competencias a las comarcas?, ¿Cabe que la futura Ley de Gobiernos Locales de Cataluña vacíe de competencias a las Veguerías en favor de las comarcas?

De acuerdo con el alcance de la disposición adicional sexta de la LRSAL antes comentada, parece razonable reconocer que la gestión de los servicios supramunicipales, en concreto la gestión integrada de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes que prevé el artículo 26.2 LBRL, podría ser perfectamente asumida por las

Estudio introductorio y "Vademécum" sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

comarcas a través de una atribución expresa de tal prestación por parte de la Ley de Gobiernos Locales de Cataluña.

La duda que puede plantearse es si la "competencia" de coordinación de los servicios mínimos obligatorios que se enumeran en el artículo 26.2 LBRL también podría ser atribuida a las comarcas por parte de la legislación autonómica desapoderando así a las Diputaciones de tal función, así como si el resto de competencias funcionales o materiales que atribuye el artículo 36.1 LBRL y aquellas otras competencias que aparecen en el resto de artículos de esta Ley, podrían asimismo ser atribuidas a las comarcas.

Pero ello, en principio, resulta más problemático. Bien es cierto que, desde un punto de vista exclusivamente de competencias estatutarias, el legislador catalán tiene unos amplios márgenes de configuración autonómica sobre este tipo de instituciones comarcales. Desde esa perspectiva, tal como adelantábamos, no se entiende el trato deferente que la LRSAL da al Estatuto de Autonomía de Aragón frente a la regulación discriminatoria que, en este punto, se advierte en el caso catalán. No obstante, aún reconociendo que estatutariamente el legislador catalán pudiera ir más allá de lo establecido en la disposición adicional sexta de la LRSAL, atribuyendo un plus de competencias a las comarcas en detrimento de las que el legislador básico confiere a las Diputaciones provinciales, no es menos cierto que ello tiene una serie de límites. Veamos.

El primer límite, ciertamente difuso, es que en la atribución de competencias a favor de la comarca no se puede afectar a la garantía institucional de la autonomía provincial; es decir, que mediante un vaciado de sus competencias propias se pueda tornar irreconocible la institución. Pero ese límite es muy evanescente y, en cualquier caso, escasamente operativo.

El segundo límite provendría del propio diseño institucional de reparto de atribuciones que ha llevado a cabo el legislador básico, así como de la capacidad institucional que, ya sea por circunstancias histórico-fácticas o ya sea por economías de escala, tienen las Diputaciones provinciales en relación con las comarcas. Por lo que afecta al diseño institucional de las competencias, resulta obvio señalar que la competencia o facultad de "coordinación" de la prestación de servicios mínimos obligatorios está directamente imbricada con otra función o competencia nueva, como es (según se ha visto) la del seguimiento del "coste efectivo" de la prestación de esos servicios. En este caso, el modelo diseñado resultaría escasamente operativo o incluso disfuncional si esa "coordinación" y "seguimiento del coste efectivo" se desplegará exclusivamente sobre un espacio comarcal y no provincial. Lo mismo cabe decir de la función o competencia de asistencia, propuesta y seguimiento de las medidas del plan económico financiero municipal (artículo 116 bis, apartado tres), puesto que no resulta en absoluto coherente que tales funciones puedan ser asumidas por las comarcas. Al igual, por razones de economía de escala, es razonable que sean las Diputaciones las que ejerzan las competencias funcionales vinculadas, por ejemplo, con la asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, así como los vinculados con la administración electrónica y la contratación centralizada. Distinto puede ser el caso de determinadas competencias funcionales (asistencia jurídica, económica y técnica), la prestación de los servicios de secretaría e intervención o el tratamiento de residuos de los municipios de menos de 5.000 habitantes. En estos últimos casos, la atribución de tales competencias a las comarcas no afectaría ni a la autonomía provincial constitucionalmente garantizada ni al núcleo intangible de competencias básicas que está vinculado con la posición institucional que ofrece el legislador básico a partir de la LRSAL.

25.- ¿Qué posición se atribuye a la Comarca en el proyecto de ley de Gobiernos locales de Cataluña y en qué medida tal configuración se coherente con el principio de autonomía municipal constitucionalmente garantizado y con las previsiones de la LRSAL?

El proyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña está en un momento de tramitación parlamentaria todavía muy prematuro. Cuando esto se escribe tan sólo ha tenido lugar el debate de enmiendas a la totalidad y se ha celebrado el trámite de comparecencias (marzo/abril). Por tanto, es mejor no adoptar un criterio definitivo sobre un proyecto que todavía puede sufrir muchos cambios en su tramitación parlamentaria. En cualquier caso, el proyecto de ley de Gobiernos Locales de Cataluña tiene el claro objetivo de fortalecer el escalón comarcal como instancia natural de prestación de aquellos servicios municipales en los que se garantice un estándar de calidad superior en ese nivel intermedio frente a su prestación municipal. Este objetivo no plantea problemas, tal como decíamos, desde la perspectiva de que fuera la comarca la fórmula de gestión o prestación de los servicios mínimos obligatorios, aunque algunas cuestiones complejas pueden suscitarse en relación con el artículo 26.2 LBRL, en la medida en la cual debería ser la Diputación provincial la que hiciera la propuesta de gestión a favor de la Comarca ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (aunque tal intervención del nivel central de gobierno en una decisión puramente organizativa local puede considerarse como inconstitucional, por afectar directamente a través de un control de oportunidad en el núcleo duro de la autonomía local constitucionalmente garantizada).

Más problemas puede provocar la decisión del Proyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña de dar carácter subsidiario a la prestación de servicios locales por parte de Mancomunidades y Consorcios frente a la institución comarcal. En este punto conviene recordar que el dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013, ya advirtió que era inconstitucional por afectar a la autonomía local la pretensión de asignar o atribuir la prestación de "competencias" (servicios) directamente a las Diputaciones provinciales, desconociendo las potestades de autoorganización que tienen los municipios para prestar esos servicios -si lo consideran pertinente- a través de mancomunidades o consorcios. Por consiguiente, es la voluntad del municipios afectado la que no se puede desconocer y atribuir "ex lege" (o mediante una finta jurídica que transita del coste estándar al estándar de calidad de los servicios públicos) la prestación de tales servicios a una institución que además carece de legitimidad democrática directa (como es el caso de las Diputaciones provinciales o de las comarcas). Esta doctrina, en consecuencia, afectaría a la propia Ley de Gobiernos Locales de Cataluña, sin perjuicio de que esta Ley haya pretendido salvar ese escollo por medio de la constitución de un "Consejo de Alcaldes" como órgano de gobierno principal de tal institución comarcal. Convendría que en la tramitación parlamentaria se ajusten tales piezas y, sobre todo, se evite la configuración subsidiaria de mancomunidades y consorcios frente a la institución comarcal.

GESTIÓN INTEGRADA O COMPARTIDA DE SERVICIOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS EN EL CASO DE MUNICIPIOS DE MENOS DE 20.000 HABITANTES.

26.- ¿Qué cambios se han producido en la regulación de los servicios mínimos obligatorios prevista en el artículo 26.1 LBRL?

En el redactado del artículo 26.1 de la LBRL se han producido pocos cambios frente a la regulación anterior. Sí que llama la atención, sobre todo tras el dictamen del Consejo de Estado antes citado, que se haya suprimido la locución "por sí o asociados" en el primer apartado de ese artículo. Esta omisión encontraba su sentido cuando en el viejo ALRSAL pretendía prescindir de la fórmula de la mancomunidad como entidad prestadora de servicios mínimos obligatorios a favor de la provincia. Pero una vez rectificado este extremo en el artículo 26.2 LBRL, no se entiende esta omisión, menos aún cuando se ha mantenido incólume el artículo 44 LBRL.

En cuanto a ámbitos materiales, sólo cabe significar aquí la inserción como servicio mínimo obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes de la "evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social", lo que plantea de inmediato el problema de qué instancia será la que ejerza esas prestaciones en aquellos municipios de menos de 20.000 habitantes que no ejerzan esa competencia (¿la Comunidad Autónoma con carácter subsidiario?).

Hay asimismo una diferencia de enunciado entre el servicio mínimo obligatorio en todos los municipios en materia de "abastecimiento domiciliario de agua potable" (artículo 26.1 a) LBRL) y el servicio mínimo obligatorio que coordinará su prestación la Diputación provincial: "Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales". Esta última expresión coincide con la materia que el artículo 25.2 c) LBRL define como posible competencia propia del municipio, de conformidad con lo que establezca la legislación sectorial. Ello no implica, en ningún caso, que la Diputación provincial deba prestar esos servicios de "evacuación y tratamiento de aguas residuales", pues los mismos son de competencia municipal. Sólo se indica que se "coordinará" esa prestación.

Otro servicio mínimo obligatorio que ha sufrido cambios es el de policía local, que ya no se proyecta sólo sobre municipios de más de 20.000 habitantes (lo que resultaba irreal), sino que se configura como una materia susceptible de que el legislador sectorial atribuya competencias (Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y legislación autonómica que resulte aplicable). Propiamente hablando la policía local no es una materia, sino una institución, cabe la duda de si no era más acertada la redacción anterior del artículo 25.2 LBRL.

27.- ¿Qué finalidad tiene la atribución de la competencia (función) de coordinación de la prestación de determinados servicios mínimos obligatorios de municipios de menos de veinte mil habitantes a la Diputación provincial por el artículo 26.2 LBRL?

Como ya se ha dicho, la pretensión inicial del ALRSAL era trasladar en buena medida la prestación de los servicios mínimos obligatorios (especialmente aquellos que producían economías de escala) de los municipios de menos de 20.000 habitantes a las Diputaciones provinciales. Ese traslado se producía en aquellos casos en que el coste estándar de prestación de los servicios fuera mayor al que determinara en su momento el Gobierno por medio de Real Decreto. Como también sabemos, esta construcción fue desmontada pieza por

pieza por el reiterado dictamen del Consejo de Estado. Esa era, por tanto, la finalidad de la medida: vaciar paulatinamente la prestación de servicios básicos por parte de los municipios y trasladar su gestión a las diputaciones provinciales, con el objetivo obvio (menos confesado) de prestar tales servicios por parte de empresas privadas.

Reconstruido el modelo, la finalidad sigue siendo reforzar el papel institucional de las Diputaciones provinciales y también trasladar a estas la gestión integrada de tales servicios, pero los instrumentos de los que se dota la legislación son mucho menos intensos y efectivos, pues en primer lugar ya no hay una asunción directa de la competencia o prestación del servicio, sino sólo una facultad de "coordinación", que, tal como veremos, se reduce a una mera propuesta, que podrá ser de gestión integrada o de gestión compartida de los servicios mínimos obligatorios que allí se citan en el artículo 26.2 LBRL.

28.- ¿Y cuáles son estos servicios obligatorios susceptibles de gestión integrada o compartida?

Son esencialmente seis áreas de actividad prestacional que resultan las siguientes:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público

De un rápido análisis de tales servicios bien se puede deducir que, en efecto, se sigue apostando por trasladar la gestión de aquellos servicios mínimos obligatorios que producen economías de escala y, por consiguiente, ahorros en los costes efectivos. Muchos de ellos requieren cierta continuidad territorial o proximidad de los municipios afectados para que produzcan esos ahorros (por ejemplo, la recogida y tratamiento de residuos o la gestión del agua), mientras que otros se pueden ofrecer independientemente de la proximidad o lejanía de los municipios afectados (piénsese en el alumbrado público o en la pavimentación o acceso). Pero, en cualquier caso, el impulso de la gestión integrada o compartida debe provenir de la Diputación provincial a través de esa función de coordinación y, por tanto, de propuesta. Y para llevar a cabo tales actividades se requiere además una buena información, contrastada y analizada, de cuáles son los costes efectivos de los servicios mínimos obligatorios, pues sin este *prius* nada puede realmente hacerse.

Pero todo lo anterior no es suficiente, pues los recursos que dispondrá la Diputación serán reducidos (más aún en un período de contención presupuestaria como el actual) y, en consecuencia, deberá priorizar en qué ámbito o ámbitos del listado de servicios públicos locales proyectará su actividad en cada momento. Dicho de otro modo, resulta ingenuo y hasta cierto punto absurdo pretender que las diputaciones provinciales vayan a desplegar su actividad de coordinación sobre todos y cada uno de los servicios enumerados en el artículo 26.2 de la LBRL. Aunque fuera esta su voluntad sería materialmente imposible que pudieran hacerlo. En efecto, la función de coordinación de tales servicios es una tarea compleja a la que además no están habituadas a ejercerla, por lo que en primer lugar las diputaciones provinciales deberán adaptarse a su ejercicio y habituarse a su desarrollo (esto es, llevar a cabo una labor de aprendizaje interno, que no resulta fácil ni rápida). Pero, en segundo plano, tendrán asimismo que adaptar su estructura institucional y su propia organización a estas nuevas competencias o funciones, lo que también requerirá un tiempo. En suma, no cabe

obrar milagros ni esperar soluciones rápidas o sencillas a problemas que son ciertamente complejos.

29.- ¿Cuál es el procedimiento para que se materialice o se haga efectiva una gestión integrada o compartida de servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes?

La gestión integrada (ya sea por la propia diputación provincial o por la comarca) o compartida (a través de mancomunidades o consorcios, por ejemplo) es resultado de un procedimiento complejo en el que pueden llegar a intervenir hasta un máximo de cuatro actores institucionales (sin contar en el caso de Cataluña a las comarcas). Con este complejo trazado puede vislumbrarse que las dificultades de éxito de tal proceso son, cuando menos, discutibles.

En efecto, tal como prevé el artículo 26.2 LBRL en coherencia con otros mandatos de la Ley, la función de coordinación de los servicios mínimos municipales que debe desempeñar la Diputación exige un trabajo previo (o un conjunto de trabajos) antes de formular cualquier tipo de propuesta de gestión integrada o compartida de prestación de tales servicios. El primer trabajo previo es recopilar información de calidad sobre el coste efectivo de tales servicios en los municipios de la provincia, tarea que previsiblemente se llevará a cabo una vez que el MHAP haga públicos tales costes efectivos, en los términos previstos en el artículo 116 ter (y que después será tratado). Tampoco cabe descartar que la propia entidad provincial lleve a cabo un trabajo previo de identificación de tales costes efectivos, así como los estudios pertinentes dirigidos a abaratar costes. Pero, al menos, para iniciar su proceso de "seguimiento de los costes efectivos" necesitará sin duda una información de calidad.

Una vez disponga de esa información y la haya analizado, el siguiente paso será sin duda realizar las pertinentes propuestas que, por razones lógicas, se deberán trabajar conjuntamente con los municipios afectados (o con los que potencialmente puedan resultar afectados), con la finalidad de construir conjuntamente una serie de propuestas de gestión ya sea integrada o compartida de tales servicios. También, en aquellos casos donde existan comarcas, deberán tejerse complicidades y trabajar en red con estas. Por eso es acertado denominar a esta competencia-función como “coordinación cooperativa” (García Rubio), pues por sí misma la Diputación sola poco o nada puede hacer. Nada impide que la propuesta se formalice a través de una sola fórmula de gestión (por ejemplo, una mancomunidad o un consorcio o la gestión comarcal o provincial del servicio), pero si así fuera los pasos ulteriores del proceso pierden buena parte de su sentido.

El siguiente paso, una vez construida la propuesta o propuestas de gestión de los servicios por parte de las Diputaciones provinciales, sería que el municipio afectado diera su conformidad a tal propuestas o propuestas, lo cual se debería formalizar mediante un acuerdo plenario, que al suponer la transferencia de funciones o actividades de una Administración municipal a otra Administración pública requeriría ser adoptado por mayoría absoluta (artículo 47.2 h) LBRL); y este aspecto no ha sido flexibilizado por la LRSAL, lo que representa una dificultad adicional para que este proceso sea efectivo. La conformidad es, por tanto, a la propuesta que haya formulado la propia Diputación provincial y sólo le vincularía a esa fórmula o fórmulas de gestión que allí se propusieran, de tal modo que si se modifica esta ello daría lugar a que el municipio afectado pudiera negar su conformidad con esa modificación.

Cuando los municipios afectados den su conformidad, se inicia la última y más discutible fase de este proceso. La propuesta debe ser informada por la Administración de tutela financiera si

Estudio introductorio y "Vademécum" sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

esta compete a la Comunidad Autónoma, pero este es un informe preceptivo, aunque no vinculante. Y, asimismo, la propuesta se remite al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que, con la finalidad de rebajar los costes efectivos de los servicios mínimos obligatorios, decida cuál será la forma de gestión de ese servicio. Obviamente esta decisión sólo se podrá dar si la propuesta se articula a través de diferentes fórmulas de gestión, de tal modo que esa capacidad decisoria podría implicar una lectura de ese precepto en el sentido de que la propuesta debe contener varias fórmulas de gestión, pero ello no debe ser necesariamente así pues la conformidad de los ayuntamientos afectados no será fácil que se dé a propuestas abiertas que puedan conllevar cambios radicales en los modelos de gestión de tales servicios a través de una gestión integrada y una prestación por la empresa privada.

Tal como se viene indicando, esta atribución al MHAP para decidir finalmente la fórmula de prestación de los servicios mínimos obligatorios en los ayuntamientos de menos de 20.000 h. puede considerarse como una intromisión intolerable en el núcleo existencial de la autonomía local, ya que niega frontalmente la potestad de autoorganización en materia de prestación de servicios municipales, implicando además una vulneración flagrante de la Carta Europea de Autonomía Local. Y no basta en ningún caso que ese apoderamiento al MHAP se revista de una finalidad de rebajar el coste efectivo de tales servicios, pues siendo loable tal objetivo en ningún caso puede justificar una excepción al pleno ejercicio de la autonomía local como el que este trámite encierra.

Pero la Ley prevé además un mecanismo adicional de reversibilidad de la gestión del servicio para aquellos casos en que desarrollado todo el proceso y prestándose el servicio de forma integrada (no se advierte que esta singularidad pueda aplicarse a los supuestos de gestión compartida, en los que la voluntariedad es la regla), el municipio afectado pueda iniciar un expediente mediante el cual justifique la prestación del servicio por la propia entidad municipal a un coste efectivo inferior y, con el plázet o conformidad de la Diputación Provincial, lo gestione a partir de ese momento por sí mismo, lo que conllevaría la salida automática de ese sistema de gestión integrada. No cabe otra explicación a este complejo proceso de reversibilidad de la prestación si no que se trata de una herencia de la regulación anterior (cuando la obligatoriedad de la prestación era la norma), como una suerte de válvula de escape y de reconocimiento de algún recorrido del principio de autonomía municipal. Pero no tiene una explicación razonable, salvo que esta enloquecida "carrera" por ofrecer costes efectivos inferiores justifique esa salida del sistema de prestación integral.

LA NOCIÓN DE COSTE EFECTIVO Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.

30.- ¿Qué papel juega el coste efectivo en la formulación de las propuestas que haga la Diputación provincial de gestión integrada o compartida de servicios mínimos obligatorios de municipios de menos de 20.000 habitantes?

Las medidas de racionalización de estructuras que pivotan sobre la competencia de las Diputaciones provinciales y entidades equivalentes de coordinación de la prestación de los servicios mínimos obligatorios de municipios de menos de 20.000 habitantes que recoge el artículo 26.2 LBRL, tienen su asiento principal en la noción de coste efectivo, pues en última instancia esta una de las piezas (junto el artículo 116 bis, 3 LBRL) que conduce a que, por parte de la propia Diputación, se promueva la prestación de esos servicios por sí misma (gestión “integrada”) o por otras fórmulas de gestión compartida (Comarcas, Mancomunidades o Consorcios).

Tal como hemos visto, a las Diputaciones Provinciales y entidades equivalentes se les atribuye una competencia específica que es la prevista en el apartado h) del artículo 36.1 (“el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia”). Esa competencia hay que leerla sistemáticamente en relación con lo previsto en el artículo 26.2 LBRL, por lo que la función de seguimiento cabría limitarla a los municipios de menos de 20.000 habitantes. Aunque los términos en los que está redactado ese apartado h) también podrían conducir a pensar que esa atribución puede proyectarse sobre todo tipo de municipios. No parece razonable esta última interpretación.

No obstante, es oportuno señalar que la noción de coste efectivo, si bien está muy relacionada con la prestación de determinados servicios mínimos obligatorios municipales y con las funciones de coordinación asignadas a la Diputación Provincial, así como con otras atribuciones derivadas del artículo 36.2 LBRL (que ya hemos analizado), no es menos cierto que tiene un radio de acción mucho más amplio.

En efecto, el artículo 116 ter, 1, LBRL es muy explícito en sus términos:

“Todas las entidades locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondientes al ejercicio inmediato anterior”.

Por consiguiente, la aplicabilidad de la regla del coste efectivo es universal en un doble sentido: por un lado, afecta a todas las entidades locales del artículo 3 LBRL (también a las Diputaciones Provinciales, como es obvio); y, por otro, se proyecta sobre todos los servicios públicos locales (no sólo sobre los servicios mínimos obligatorios tasados en el artículo 26.2 LBRL). No hay excepciones, ni siquiera los servicios prestados por los entes instrumentales vinculados o dependientes. Pero aunque se refiere a todos los servicios locales, la lógica institucional de la LRSAL conduce a que la mayor optimización de los resultados de esos costes efectivos se vincule necesariamente con los servicios mínimos obligatorios recogidos en el artículo 26.2 y con los municipios de menos de 20.000 habitantes. Es en estos casos en los que el coste efectivo puede tener un valor adicional en términos de eficiencia en la gestión y de

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

reducción de los mismos a través de las propuestas de las Diputaciones provinciales o entes equivalentes.

Tal como también prevé ese artículo, el cálculo del coste efectivo tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios. Y será una Orden del MHAP la que desarrollará esos criterios de cálculo. Al parecer, el Ministerio lleva tiempo trabajando en la determinación de cuáles serán estos criterios de cálculo, pero alguna pista puede dar el contenido de la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de Contabilidad local (BOE 3 de octubre de 2004, núm. 237) y su precedente de 2004 (Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre). En todo caso, en la Nota explicativa de la LRSAL, el MHAP se limita a afirmar que está en proceso de elaboración la citada normativa.

No cabe duda que esta es una de las claves de bóveda del modelo diseñado. La determinación de los criterios de cálculo por Orden Ministerial conlleva, sin duda, una facultad de condicionar asimismo el sistema de prestación de algunos de estos servicios, sobre todo en el caso de los servicios mínimos obligatorios previstos en el artículo 26.2 LBRL. El trabajo para la Intervención local o para los servicios económico-financieros de las entidades locales será importante y sus consecuencias también. Se añade a la ya pesada carga de trabajo que estas unidades tienen en lo que afecta a remisión periódica de información al MHAP.

Recientemente, se ha publicado la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifican algunos aspectos de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, sobre estructura de los presupuestos de las entidades locales. Allí se hace mención a los servicios obligatorios de los municipios y entes locales, afirmándose que la contabilidad de costes es muy compleja de llevar a cabo por los ayuntamientos pequeños, que son los más afectados. Se trata, en síntesis, de estructurar los servicios prestados en los artículos 25 y 26 de la LBRL, pero realmente se va más lejos en el detalle ya que se intenta abarcar un amplio radio de servicios locales (no solo municipales). Lo que se indica en esta Orden es que, sin perjuicio de que serán los presupuestos de 2015 los primeros que se deberán adecuar a tales previsiones, la información que se remita con posterioridad a la entrada en vigor de la Orden deberá adecuarse a esta clasificación por programas. Lo que podría afectar asimismo a la remisión de la información relativa al coste efectivo.

31.- ¿Cuál es la función que cumple el coste efectivo y de qué manera puede incidir en la gestión de los servicios municipales?, ¿cuáles serían las consecuencias más concretas o directas de los costes efectivos y aquellas que pueden considerarse más difusas?

Las consecuencias del cálculo del coste efectivo de los servicios públicos pueden ser varias y de diferente intensidad, algunas materiales y otras más inconcretas o difusas.

Comencemos por las primeras: el apartado 3, del artículo 116 ter LBRL, expone con claridad meridiana que “todas las entidades locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación”. Sin duda esta obligación de publicación es una manifestación más del principio de transparencia en su aplicación esta vez al ámbito económico-financiero local y en aras de la eficiencia. Pero lo importante es que la obligación de remisión es también universal y que, lógicamente, la publicación correrá la misma suerte.

Y es a partir de ese momento donde entran en juego los efectos “concretos” y “difusos” de la noción de coste efectivo. Los más concretos se anudan con las competencias que tienen las

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Diputaciones Provinciales y entidades equivalentes en relación con la coordinación de la prestación de los servicios mínimos obligatorios que fija el artículo 26.2 y que se conectan estrechamente con la competencia de “seguimiento” de tales costes efectivos con la finalidad de reducirlos. Las Diputaciones Provinciales y entidades equivalentes deben asumir así un papel de garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos municipales, pero entendida esta en el sentido de reducción de costes mediante las propuestas de fórmulas de gestión que conlleven más ahorros. Tal como decíamos, de una lectura literal del artículo 36.1 h) da la impresión de que esa función de velar por una “gestión coordinada más eficiente de los servicios” se proyecta asimismo sobre todos los municipios de la provincia, aunque esa lectura tiene más complejas consecuencias en lo que a instrumentos efectivos se refiere (pues quedarían extramuros de los previstos en el artículo 26.2 LBRL). No creemos que esta interpretación del alcance de las competencias provinciales sea la más acorde con la sistemática y finalidad del texto, pues además supondría reconocer una suerte de posición supraordenada (de vigilancia del cumplimiento de los costes efectivos) de la institución provincial sobre la totalidad de los ayuntamientos de su ámbito territorial y plantearía algunas dudas razonables de encaje en el marco de la autonomía municipal.

Otro impacto concreto, que será analizado posteriormente, es, sin duda, la obligación que tiene el municipio (o la entidad local) de incorporar en el plan económico-financiero, que apruebe como consecuencia del incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la “gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir costes”. Esa expresión final (“reducir costes”) está en el fondo de todo este proceso y se conecta necesariamente con la noción “costes efectivos” y el papel que asigna la LRSAL a las Diputaciones provinciales en ese proceso.

Impactos de carácter concreto se producen asimismo en el caso previsto en la nueva disposición adicional decimoquinta de la LBRL, cuando se aborda el tema de la gestión integrada de servicios, pues en estos casos cuando esa gestión de todos los servicios municipales coincidentes de dos o más municipios se produzca y suponga un ahorro de al menos el 10 por ciento del coste efectivo del servicio, previo informe acreditativo de la Diputación Provincial, el coeficiente de ponderación previsto en el artículo 124.1 del texto refundido de la LHL se incrementará en un 0,04 para cada municipio (con el límite previsto en el artículo 123 LHL). Una medida de incentivación o estímulo para la gestión conjunta de los servicios y de rebaja de tales costes efectivos, que ya veremos si tiene recorrido.

Los efectos “concretos” se proyectan asimismo sobre dos aspectos de suma importancia práctica. El primero tiene que ver con la aprobación anual de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. En el artículo 36.2 a) LBRL se prevé expresamente que los criterios de distribución de los fondos han de ser objetivos y equitativos, y entre ellos estará necesariamente el análisis de los costes efectivos de los servicios municipales. Esta ya es una realidad concreta, tangible, pues en la elaboración de tales planes los costes efectivos deberán jugar un papel central, que se proyectará (y esto es lo importante desde el punto de vista práctico) sobre el reparto puntual de tales fondos. Al ser públicos tales costes efectivos es prácticamente imposible que se pretendan orillar o ningunear con otro tipo de elementos, lo que puede aportar un valor añadido de control jurisdiccional de la regularidad de los citados planes de obras y servicios. Lo que no se nos dice es qué consecuencias se anudan a ese análisis del coste efectivo; esto es, si se debe “castigar” con menos fondos al municipio que tenga desviaciones al alza del coste efectivo o se les debe “ayudar” para que los corrija.

Y el segundo, que camina en la misma línea, tiene que ver con el papel que se le otorgan a las subvenciones del Estado y de las Comunidades Autónomas en relación con este tema (nada se trata, sin embargo, de las subvenciones provinciales, aunque cabe estimar que están

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

condicionadas también por estos criterios), pues expresamente se dice que podrán sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo, pero se añade que “tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios”. Nada se dice de las subvenciones que las Diputaciones provinciales puedan establecer a favor de los municipios, pero una interpretación finalista de ese precepto (artículo 36 LBRL) debería conducir al resultado de que también los entes provinciales estarían sujetos a esos límites (análisis del coste efectivo) cuando de aprobar determinadas subvenciones entre municipios se tratara.

Así, pues, una desviación notable o profunda en el coste efectivo de los servicios (que, al fin y a la postre, puede transformarse en una suerte de coste estándar o medio, aunque definido de otra manera) puede conllevar importantes consecuencias de corte financiero (en lo que afecta a la mayor o menor recepción de fondos de los planes de obras y servicios, así como de subvenciones por parte de otras Administraciones Públicas). Este puede ser un primer elemento de presión directa para provocar un ajuste en los costes de los servicios públicos locales en general, pues en este caso tampoco se habla expresamente de umbrales de población ni de servicios mínimos obligatorios de municipios de menos de 20.000 habitantes (por lo que sería aplicable a todo tipo de municipios). Aunque cabe insistir que del artículo 36.2 LBRL no se advierten cuáles son las consecuencias de no incluir esos análisis de los costes efectivos.

Pero además de esas consecuencias “concretas” hay otras, tal como decíamos, de carácter más difuso. Así, las presiones indirectas que puede producir el coste efectivo no acaban en estos supuestos citados. La publicación de tales costes efectivos por parte del MHAP abrirá sin duda un marco general de comparaciones entre diferentes ayuntamientos y entidades locales (así como entre las distintas Diputaciones Provinciales).

32.- ¿Cómo se puede materializar la función o competencia de las Diputaciones provinciales de “seguimiento del coste efectivo de los servicios locales”?, ¿Cuál es su alcance o extensión (a qué entidades locales se aplica)?

Algo en relación con esta problemática ya ha sido expuesto en otras cuestiones previas planteadas, pero no cabe la menor duda que el ejercicio de esa función o competencia del seguimiento del coste efectivo de los servicios públicos locales conllevará para la Diputación provincial o entidad equivalente una serie de actuaciones. La primera es la de recabar u obtener información. La segunda, como decíamos, crear una metodología comparativa de trabajo. Y la tercera, en función de los análisis y estudios realizados, llevar a cabo propuestas para una gestión integrada o compartida de los servicios mínimos obligatorios citados en el artículo 26.2 LBRL para los municipios de menos de 20.000 habitantes.

El proceso, como sabemos, arranca de la publicación de los costes efectivos por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Una vez que se ha realizado ese trámite, se inicia el proceso de seguimiento y propuesta, por ello los ahorros previstos no se cuantifican si no a partir de 2015 (Ver: Plan Presupuestario para 2014). De esa publicación no se derivan consecuencias inmediatas de ningún tipo. Pero, en primer lugar, esos datos públicos deberán ser remitidos a las Diputaciones provinciales para que estas ejerzan cabalmente sus competencias relacionadas con esta materia (coordinación de los servicios mínimos y seguimiento de los costes efectivos). Y ello debería activar algunos procesos internos por parte de estas Diputaciones dirigidos a elaborar propuestas dentro de la competencia de coordinación de los servicios con la finalidad de corregir aquellos casos que pueden significar desviaciones notables o no justificadas en la prestación de tales servicios. Eso requerirá para las propias Diputaciones provinciales interiorizar esas complejas funciones y adoptar medidas

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

de reforzamiento institucional, organizativo y de personal cualificado técnicamente para llevar a cabo tales tareas. No será un proceso fácil. Pero aquí está una de las claves del reforzamiento institucional de las Diputaciones provinciales. Uno de los grandes retos.

Asimismo, esa publicidad de los costes efectivos arrastrará consecuencia políticas y mediáticas indudables. No se puede ocultar que uno de los efectos directos que tiene la transparencia en este ámbito es el de sujetar a un escrutinio más directo la acción de gobierno por parte de la ciudadanía y de los diferentes medios de comunicación. No cabe extrañarse que, en efecto, la oposición política de cada entidad, así como los diferentes medios de comunicación, aireen tales costes efectivos en aquellos casos en los que las diferencias (por “elevación”) con entidades similares sean notables. La presión sobre determinados equipos de gobierno local será intensa. Ciertamente, siempre cabe buscar “relato” o “narrativa” de carácter político (y no pocos Alcaldes lo deberán hacer) para justificar por qué tales costes efectivos son superiores (basándose, por ejemplo, en la calidad en la prestación del servicio, en las situaciones orográficas, en las condiciones de trabajo o en el coste de la vida). Pero este es un aspecto que, directa o indirectamente, puede conducir a medio plazo a un reajuste en la prestación de tales servicios públicos locales. Todo ello, obviamente, si la ley se aplica en su recto sentido. Si se inaplica, como suele ser común en nuestro ámbito local, las cosas no cambiarán un ápice y la pretendida reforma se quedará en papel mojado.

PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR MANCOMUNIDADES Y CONSORCIOS

33.- ¿Qué servicios pueden prestar las Mancomunidades a partir de la LRSAL?, ¿Deben modificar sus estatutos para adaptarlos al objeto previsto en la disposición transitoria undécima?

Este aspecto ha sido ya tratado en el ámbito de las competencias, pero conviene únicamente recordar algunos aspectos de ese tratamiento por lo que afecta también a la prestación de servicios obligatorios del artículo 26 LBRL.

La disposición transitoria undécima de la LRSAL, como sabemos, incorpora una serie de reglas relativas a la Mancomunidades, unas de carácter transitorio y otras, sin embargo, con vocación de permanencia. Entre estas últimas se encuentra la regla que establece lo siguiente: "Las competencias de las mancomunidades de municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local".

Partiendo de esta nueva redefinición de cuál pueda ser el objeto de las Mancomunidades a partir de la LRSAL, sin perjuicio de que tal limitación pueda ser contraria a una manifestación típica del principio de autonomía local (como es el de ejercer la potestad de autoorganización en relación con la prestación de sus propios servicios o competencias) y que quepa justificar (tal como se ha dicho) un ámbito competencial o un objeto ampliado, la limitación del ámbito de actuación de las mancomunidades parece excluir, en principio, la asunción de actividades o servicios derivadas de las competencias delegadas y de las distintas de las propias. Cabe, por consiguiente, limitar o reducir el ámbito de actuación de las mancomunidades a todas aquellas actividades y servicios vinculadas con el ejercicio de competencias propias y con los servicios mínimos obligatorios, al margen del alcance que quepa darle actualmente a la cláusula del artículo 25.1 LBRL, tal como ha quedado redactada a partir de la entrada en vigor de la LRSAL.

Por consiguiente, cabría interpretar que, de acuerdo con lo expuesto cuando hemos tratado el tema de las competencias "propias" de los municipios, el objeto de las mancomunidades podría extenderse a todas aquellas materias que el legislador sectorial, sea estatal o autonómico, atribuya como propias a los ayuntamientos. No solo, por consiguiente, al listado de materias previstas en el artículo 25.2 LBRL, sino también a todas aquellas materias que la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas reconozca competencias a los municipios. Ello no evita, sin embargo, que si la Mancomunidad tuviera un objeto más amplio (o se dedicara, lo que no es normal exclusivamente a una actividad o servicios ajenos a lo que debe ser configurado como "competencia propia") deba adaptar sus Estatutos a tal circunstancia. Esta parece ser también la línea interpretativa por la que se inclina la Nota explicativa de la Generalitat de Cataluña antes expuesta.

Para ello se dan seis meses desde la entrada en vigor de la ley, indicando que esa adaptación debe hacerse a los términos previstos en el artículo 44 LBRL, que no ha sufrido modificación alguna. Esta remisión puede considerarse como algo equívoca, producto de los cambios en los enunciados a lo largo del proceso de elaboración normativa. Pero su único sentido en estos momentos es que, en el caso de no llevarse a cabo esta adaptación de los estatutos (y, por consiguiente, cuando sea necesario, la modificación del objeto y competencia de la mancomunidad, artículo 44.2 LBRL), se procedería a la disolución de tales entidades.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Sobre las espaldas de las Comunidades Autónomas descansa nada menos que el control y seguimiento del proceso, así como la incoación en su caso del expediente de disolución y su resolución. Una obligación más que establece la LRSAL a las CCAA, que no parece permitir margen alguno de discrecionalidad en su ejecución, ya que esa actuación solo se condiciona al dato de que la mancomunidad correspondiente no haya procedido a adaptar sus estatutos en el plazo convenido. Así lo parece confirmar, tal como se ha visto anteriormente, la Nota explicativa de la LRSAL elaborada por el MHAP. Por su parte, la Nota explicativa de la Generalitat de Cataluña determina que es la propia Generalitat quien debe incoar el procedimiento de disolución y resolver el mismo.

No obstante, tal como se ha dicho, cabría buscar una salida interpretativa acorde con la coherencia interna de la propia Ley y con el reconocimiento de que los municipios pueden desarrollar legalmente competencias distintas de las propias en determinados supuestos. No se entiende razonablemente, al menos en términos constitucionales y de la propia CEAL, que la potestad de autoorganización municipal se sacrifique cuando la propia ley admite que, cumpliendo determinados requisitos, los municipios ejerzan determinadas competencias “distintas de las propias”. Nos remitimos a lo antes expuesto.

34.- ¿Qué consecuencias tiene la LRSAL sobre la cartera de servicios que presten los Consorcios?

Las cuestiones relativas al régimen jurídico de los Consorcios tras la entrada en vigor de la LRSAL se tratan en otro lugar de este trabajo. Pero no cabe duda que “la cartera de servicios” (o las actividades y prestaciones) de los Consorcios, tienen determinadas implicaciones. Al margen del dato de la subsidiariedad de la fórmula consorcial (artículo 57 LBRL) y de la acentuada instrumentalidad que los Consorcios adquieren en la LRSAL (especialmente a partir de la introducción en la Ley 30/1992 de la disposición adicional vigésima y su “adscripción” a una Administración Pública), las actividades que desarrollen los consorcios son capitales a la hora de adaptar el régimen jurídico del personal a las exigencias del apartado cinco de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria sexta de la LRSAL.

En efecto, si conforme expresa la disposición adicional decimotercera LRSAL, los Consorcios están constituidos antes de la entrada en vigor de la Ley y se dedican a la prestación de servicios del artículo 26 LBRL, podrán “integrarse por quienes no sean personal funcionario o laboral procedente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes en el Consorcio”. Por tanto, solo en este caso podrá el Consorcio disponer de personal propio y se le excluye de la obligación de adoptar las medidas necesarias (previstas en la disposición transitoria sexta LRSAL) para adecuarse al nuevo régimen jurídico del personal de tales entidades.

La previsión de la disposición adicional decimotercera de la LRSAL establece, en consecuencia, una previsión excepcional que puede desplegar sus efectos (en cuanto que no es norma transitoria) también para situaciones jurídicas posteriores a la entrada en vigor de la Ley (por ejemplo, en materia de contratación de nuevo personal).

35.- ¿Pueden las mancomunidades y consorcios configurarse como fórmulas de gestión compartida de servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes en aquellos casos que haya que rebajar el coste efectivo de los mismos o plantear una medida de estas características en el respectivo plan económico financiero?

Tras el reiterado dictamen del Consejo de Estado se modificó plenamente el artículo 26.2 del ALRSAL y se introdujo la posibilidad alternativa de que la prestación de los servicios mínimos obligatorios que allí se citan de los municipios de menos de 20.000 h., se pudiera proponer la prestación de tales servicios no solo directamente por la propia Diputación, sino también por medio de “gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”. Pero esta es una propuesta.

Bajo esas premisas normativas nada debe impedir que las Diputaciones provinciales en la propuesta de prestación de esos servicios que formulen con el fin de rebajar el coste efectivo, planteen como fórmulas de prestación su ejecución a través de los Consorcios o las Mancomunidades. En cualquier caso, si se adopta la fórmula consorcial, se deberán tener en cuenta necesariamente las previsiones que redefinen su régimen jurídico tanto en la propia LBRL (artículo 57) como en la Ley 30/1992 (nueva disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, según redacción dada por la disposición final segunda de la LRSAL). Asimismo, habrá de tenerse en cuenta la modificación del régimen jurídico de los Consorcios que se está llevando a cabo a través del Proyecto de Ley de racionalización del sector público y de medidas de reforma administrativa, actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados (BOCG de 7 de febrero de 2014; artículos 12 a 15), donde se regula el “derecho de salida” de los consorcios y la disolución y liquidación de estos. No cabe duda que se trata de entidades “bajo sospecha”, según el marco actual y el que se pretende aprobar.

Tampoco habría inconveniente alguno para que los planes económico-financieros de los municipios incluyan, dentro de las medidas, una gestión compartida de los servicios mínimos obligatorios a través de fórmulas de mancomunidades o consorcios. Aunque el artículo 116 bis, apartado segundo, se refiere a la “gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios (...)”, esta previsión se debe poner en relación con el artículo 26.2 LBRL y, por consiguiente, dentro de esas facultades de coordinación puede incluir perfectamente las modalidades de gestión compartida.

MEDIDAS DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

De carácter general

36.- ¿En qué sentido se advierte que la LRSAL es una Ley que esencialmente tiene el objetivo de sostenibilidad financiera?

Ya se ha dicho que el “viejo” ALRSAL (las diferentes versiones iniciales del anteproyecto) apostaba por reforzar la idea de “racionalización”. Desactivada en buena medida esta orientación a partir del dictamen del Consejo de Estado, el proyecto de ley (y posteriormente, la Ley) reforzó los aspectos relativos a la “sostenibilidad” del modelo.

Aunque la noción de “equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera” ya estaba presente desde el inicio del proceso, con el avance en el proceso de elaboración del texto los elementos de “sostenibilidad financiera” se fueron haciendo más presentes y los de “racionalización” fueron cediendo espacio, a pesar de que algunos se han mantenido hasta el final, como es el caso de la disposición adicional novena de la LBRL (redimensionamiento del sector público instrumental local), pero también imbuidos por no pocos elementos condicionantes o excluyentes vinculados con los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y cumplimiento de los períodos medios de pago a proveedores.

La sostenibilidad financiera se advierte de forma expresa en las últimas incorporaciones que se llevaron a cabo en el proyecto de Ley, tales como las medidas de incentivación fiscal con objeto de fomentar las fusiones, el papel atribuido a las Diputaciones provinciales en materia de coordinación de servicios obligatorios, seguimiento del coste efectivo y las competencias de estas entidades en materia de planes económico-financieros. Pero, especialmente, esa incidencia se manifiesta en la configuración legal (que inmediatamente será abordada) de los Planes económico-financiero (artículo 116 bis LBRL), en particular de las medidas que tales planes deben incorporar, así como en la noción de coste efectivo de los servicios locales (artículo 116 ter LBRL).

Además, en diferentes enmiendas que se fueron incluyendo en la tramitación parlamentaria (por ejemplo, el aplazamiento a 30 de junio de 2015, en su caso, de las medidas contenidas en los artículos 75 bis, 75 ter y 104 bis LBRL), se utilizó también el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como el pago medio de pago a los proveedores que no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto en la legislación de morosidad, como elementos que justificaban la excepción temporal en la aplicabilidad de estas medidas. La inclusión de la deuda comercial como un elemento de la sostenibilidad financiera, realizada por medio de la reforma del marco legal de la estabilidad presupuestaria que realizó la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial del sector público, ha agudizado esa dimensión. Hay más ejemplos de esa dimensión de sostenibilidad financiera de la Ley, sobre todo en lo que implica al nuevo régimen jurídico y fortalecimiento de la figura de la Intervención local, pero de ello nos ocupamos en otra cuestión.

37.- ¿En qué se manifiesta el objetivo de control económico financiero de las entidades locales que aparece en el preámbulo?

El preámbulo de la Ley se inicia con una referencia a la reforma del artículo 135 de la CE, lo que a juicio del legislador, exigía “nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración Local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia”. Esos principios no solo se manifiestan

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

reiteradamente en el preámbulo, sino que se despliegan a lo largo y ancho de la LRSAL, donde se recogen decenas de veces. También la sostenibilidad financiera se vincula con la reordenación del sistema competencial, ya que tal como se recoge “existe una estrecha relación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales”.

Pero uno de los objetivos específicos de la LRSAL, tal como se ha visto, es el de “garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso”. Y este objetivo, que está inserto desde los primeros borradores del ALRSAL, se despliega principalmente sobre el campo de la Intervención local. En estos términos se expresa el preámbulo:

“Para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, se refuerza el papel de la función interventora en las entidades locales. De este modo, a partir de ahora el Gobierno fijará las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales”.

En este pasaje, sin embargo, se alude solo a la reforma de un determinado artículo (pero muy importante) de la Ley de Haciendas Locales; es decir, al artículo 213. Pero muy relevante es también el artículo 218 LHL, puesto que sitúa a la intervención local en un incómodo papel no solo de control económico-financiero (que ya ejercía), sino de punta de lanza para que se pueda iniciar, en su caso, un procedimiento de enjuiciamiento contable mediante el traslado de todos los reparos (y de los correspondientes informes de discrepancia, en su caso) al Tribunal de Cuentas en un informe anual.

En cualquier caso, las funciones de la Intervención, expuestas expresamente en la Ley (por ejemplo, en el artículo 85 o en la disposición adicional novena LBRL) no son obviamente las únicas que puede desarrollar ese órgano de control, pues se despliegan a lo largo y ancho de la aplicación de buena parte de las previsiones de la LRSAL. Bien es cierto que el papel de la Secretaría General puede ser asimismo importante (sobre todo en la emisión de determinados informes y certificaciones), pero las funciones de la Intervención (en menor medida de la tesorería) se transforman en capitales para la aplicabilidad de muchos de los mandatos de esta Ley. Ello implica que adquieran pleno sentido las referencias contenidas en el artículo 213 y, en particular, la reserva al Gobierno de la fijación de esa normativa reglamentaria en el ámbito económico-financiero, que afectará asimismo a la posición institucional de quienes desempeñan como habilitados (y a “los destinatarios de los informes de control”) la titularidad de los órganos de gestión económica-financiera de la entidad local.

Las funciones de la Intervención en relación directa con la aplicación de la LRSAL, se extienden también al ámbito de las competencias “distintas de las propias y de las delegadas” y, en particular, al mantenimiento de la cartera de servicios municipales o provinciales. Así, algunas normas y propuestas normativas autonómicas regulan y detallan los informes específicos que debe elaborar la Intervención local y remitir la entidad local como documentación necesaria en los casos en que se solicite el informe necesario y vinculante a la Administración de tutela financiera cuando se deba acreditar que el ejercicio de una competencia distinta de las propias y de las delegadas no pone en riesgo la sostenibilidad de la Hacienda local en su conjunto (Ver los casos de Galicia y el proyecto de Decreto Ley de Andalucía).

Planes económico-financieros

38.- ¿A qué entidades locales se aplica la regulación del artículo 116 bis LBRL en materia de planes económicos financieros?

El artículo 116 bis, apartado primero, LBRL, prevé que “cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero (...)”. Por tanto, el ámbito subjetivo de aplicación de la norma se extiende a todas las entidades locales (Administraciones públicas, en el sentido de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, artículo 21).

El artículo 21, apartado primero, de la Ley Orgánica 2/2012 ha sido recientemente modificado por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial del sector público, pero en lo que afecta al ámbito de aplicabilidad de los planes económico-financieros sigue haciendo referencia a “la Administración incumplidora”, ampliándose únicamente el período de vigencia de tales planes, antes de un año y ahora extendiendo su vigencia al año en curso en el que tales planes sean aprobados y al año siguiente. No se ha vuelto a la regulación primigenia anterior a 2012 (tres años), pero se ha hecho un ejercicio de mayor realismo ya que volver a la senda del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera (aunque estos son más complejos en muchos casos) no es razonable que se pretenda en el corto período de doce meses.

En cualquier caso, la referencia a “entidades locales” agruparía, por tanto, a municipios y a Diputaciones provinciales (también a otras, tales como mancomunidades, áreas metropolitanas o comarcas), pues el artículo 116 bis no establece ninguna excepción de tales entidades locales, aunque si se analizan las medidas que han de contener los planes económico-financieros y el apartado tres del artículo 116 bis, da la impresión que esencialmente el destinatario de esas normas son los municipios y, especialmente, los municipios de menos de 20.000 habitantes. Pero ello tampoco se dice en la norma, aunque difícilmente se le pueden aplicar a entidades locales como las Diputaciones provinciales las previsiones recogidas en los apartados b), c), d) y f) del apartado dos del artículo 116 bis LBRL, así como la regulación del apartado tercero de este mismo artículo (pues en este último caso son las diputaciones las destinatarias de la norma, el papel de las Diputaciones provinciales se relaciona particularmente con los municipios).

Tampoco parece razonable que ese contenido del apartado dos y tres del artículo 116 bis LBRL se refiera a municipios de más de veinte mil habitantes, pues en este caso no serían de aplicación las medidas relativas a la gestión integrada o compartida de servicios obligatorios recogida en el artículo 26.2 LBRL. Asimismo, las referencia que se hacen en el artículo 116 bis, apartado dos, b) y c), a “servicios obligatorios”, parece conducirnos derechamente hacia ese artículo 26.2 LBRL. Igualmente, no resulta razonable que un municipio de gran población o una capital de provincia (inclusive, la capital del Estado) deba incorporar en los planes económico-financieros una propuesta de fusión con un municipio limítrofe. Hubiese sido deseable, por tanto, una mayor precisión en la regulación de esta importante materia, sobre todo en lo que afecta a las entidades locales destinatarias de tales mandatos legales.

39.- ¿Supone esta regulación una modificación del artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?

El apartado dos del artículo 116 bis LBRL inicia el enunciado con la locución siguiente: “Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas: (...)”.

Por su parte, el artículo 21 de la citada Ley Orgánica 2/2012, también en su apartado dos, explicita que el plan económico-financiero “contendrá como mínimo la siguiente información”. Y dentro de esa información se prevé, por lo que ahora interesa, la siguiente: 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.

Las medidas previstas en el artículo 116 bis, apartado dos, LBRL, se configuran como “adicionales” a las previstas en el artículo 21 Ley Orgánica 2/2012, pero en realidad son algo más que un mero complemento a las ya previstas, pues no se pueden considerar como un “mero desarrollo”, por ejemplo, del apartado c) de este último artículo (“la descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan”), sino de una auténtica modificación de la norma regulada por Ley Orgánica mediante una simple Ley ordinaria, pues la Ley de Bases de Régimen Local no es otra cosa.

Su lugar natural para introducir tales modificaciones (“adiciones”) al artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, debería haber sido el propio enunciado de esta última norma, que además se ha modificado en paralelo a la tramitación del Proyecto de LRSAL, a través de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial del sector público. Nada hubiese sido más razonable y adecuado que incluir esta reforma puntual en su lugar idóneo, esto es, en el propio artículo 21 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por qué no se ha hecho así es algo que se nos escapa, pero tal vez nos muestre el complejo (y hasta cierto punto desordenado) proceso de elaboración de aquel texto normativo.

Esa regulación por ley ordinaria de esas medidas que deben contener los planes económico-financieros puede plantear algunos problemas de inconstitucional formal de la LBRL en este punto, pero sobre todo obliga a interpretar el alcance de esa normativa básica recogida en el artículo 116 bis LBRL a la luz de los principios y criterios aplicativos con los que se viene tratando esta materia desde la entrada en vigor del nuevo marco de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Dicho de otro modo, las previsiones del artículo 116 bis LBRL no tienen autonomía propia en su alcance, sino que están directamente condicionadas a las normas recogidas en la Ley Orgánica 2/2012 y al alcance que se les de a las mismas tanto por la práctica interpretativa como por la aplicación puntual de sus previsiones. Y ello tiene notable importancia, atemperando los categóricos enunciados del apartado dos del artículo 116 bis LBRL (“al menos”). Nos detenemos ahora en este punto.

40.- ¿Qué medidas debe incluir el plan económico financiero regulado en el apartado segundo del artículo 116 bis de la LRSAL?, ¿Cómo cabe interpretar la expresión “al menos” que allí se recoge?, ¿deben adecuarse las medidas del plan económico financiero a las desviaciones en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?

Esta es una cuestión de formulación compleja. Pero cuya respuesta es de una importancia fuera de lo común en lo que afecta a sus resultados prácticos. La regulación del vigente artículo 21.2 c) de la Ley Orgánica 2/2012, deja a la autonomía decisoria de cada entidad “la descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas” contenidas en el plan económico-financiero. Es verdad que, en algunos casos (entidades locales del artículo 111 y 135 de la LHL), la aprobación del plan compete a la Administración que ejerce la tutela financiera. Pero, al menos en esa formulación, la elección de las medidas es una decisión propia de la entidad, si bien en algunos casos puede ser fiscalizada ulteriormente. Pero el respeto a la autonomía local parece respetarse.

El artículo 116 bis LBRL, en su apartado dos, cambia (o pretende hacerlo) las bases del problema, en cuanto que establece que, como consecuencia de un incumplimiento de los objetivos de déficit, deuda pública o regla de gasto, el plan económico-financiero debe contener, “al menos”, las siguientes medidas. Da la impresión, de una lectura precipitada y aislada de este precepto, que la intención del legislador era que, efectivamente, el mero hecho de elaborarse un plan económico-financiero conllevaría la adopción acumulativa de todo ese conjunto de medidas, algunas de carácter evidentemente traumático o existencial desde el punto de vista institucional, tales como la supresión de las competencias “impropias”, la supresión de entidades locales menores o la propuesta de fusión con un municipio limítrofe. También se añaden otras medidas de impacto innegable, como son la gestión integrada o coordinada de servicios mínimos obligatorios, la racionalización organizativa o el incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios.

Pues bien, de la literalidad de esta regulación se plantea inmediatamente el problema de si un plan económico financiero que apruebe una entidad local debe incluir “todas” las medidas recogidas en el apartado dos del artículo 116 bis (pues de la expresión “al menos”, se derivaría tal conclusión aparente). Ya hemos visto que ello es materialmente imposible en algunos casos (por ejemplo, Diputaciones provinciales), pues algunos mandatos se dirigen exclusivamente (aunque de forma implícita) a los municipios, mientras que otros son difícilmente aplicables (según la sistemática de la Ley) para municipios de más de veinte mil habitantes (gestión integrada o coordinada de servicios obligatorios).

La lectura del contenido del plan económico-financiero ha de hacerse necesariamente a través, según decíamos, de la regulación que de esta materia se lleva a cabo en la Ley Orgánica 2/2012 y, especialmente, de los criterios aplicativos que se han venido adoptando desde su aprobación. Dicho de otra manera, no cabe una interpretación “literal” del enunciado del artículo 116 bis, apartado dos, puesto que ello implicaría una solución desproporcionada, ya que por una desviación reducida de los objetivos de déficit público, de la deuda pública o un incumplimiento de la regla de gasto derivado de múltiples circunstancias (por ejemplo, remanentes), no puede derivarse la conclusión de que el plan económico-financiero deba incluir acumulativamente todas y cada una de las medidas recogidas en ese artículo 116 bis.

Esta interpretación que aquí se defiende del alcance de ese artículo 116 bis, apartado dos, de la LBRL y de la expresión “al menos”, es la que finalmente se ha reflejado en la Nota explicativa de la LRSAL del MHAP (de 4 de marzo de 2014) donde expresamente se utiliza la siguiente

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

expresión: “el citado Plan *deberá valorar la aplicabilidad de las medidas* que se citan en el artículo 116 bis de la LrBRL”. Por tanto, no cabe llevar a cabo una interpretación literal de la expresión “al menos”. Pero justifiquemos más este extremo.

No cabe duda que, el principio de autonomía local, debe asimismo inspirar la selección y aplicabilidad de tales medidas, que deberán ser adecuadas y proporcionadas para el retorno en el plazo más breve posible a la senda de cumplimiento de tales objetivos. En este sentido, tanto el papel que inmediatamente se analiza de las Diputaciones provinciales como especialmente la Administración Pública que ejerza la tutela financiera (ya sea Comunidad Autónoma, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o Diputaciones Forales), resultarán claves para llevar a cabo una interpretación razonable, prudente y ajustada al marco de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que al fin y a la postre tiene preferencia aplicativa.

41.- ¿Cuál es el papel que tienen las Diputaciones provinciales en materia de elaboración, propuesta de medidas y seguimiento de los planes económico-financieros municipales?, ¿Cómo deben llevar a cabo esas funciones las diputaciones provinciales para ser eficientes y resolver los problemas que susciten los municipios con dificultades económico-financieras?

Como ya se ha dicho, la LRSAL es sobre todo una regulación que tiene por objetivo central salvaguardar la sostenibilidad financiera de las entidades locales. De ahí que, efectivamente, el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera esté omnipresente en buena parte de su articulado. Las Diputaciones Provinciales, en su calidad de entes locales, están plenamente sujetas a las previsiones generales en esta materia. Y así, por ejemplo, el ejercicio de competencias “distintas de las propias” está condicionado, como veíamos, al cumplimiento de tales objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El importante papel que se asigna a la Intervención Local en la reforma de la Ley de Haciendas Locales (especialmente en los artículos 213 y 218 TRLHL) es plenamente aplicable a las Diputaciones Provinciales. Igualmente, la Intervención del ente provincial tendrá un papel transcendental en la aplicación de aspectos sustantivos de la LRSAL.

No es momento de llevar a cabo este análisis detenido de las normas de la LRSAL que están estrechamente vinculadas con tales principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pues esta tarea excede con mucho de nuestros objetivos. Pero sí es preciso prestar atención a cuál es el papel de las Diputaciones Provinciales en relación con la sostenibilidad financiera. Y en este punto cabe detenerse en dos puntos: las competencias de las Diputaciones Provinciales y entes equivalentes en esta materia, así como la regulación de los planes económico-financieros que lleva a cabo la LRSAL (artículo 116 bis, apartado tres, LBRL).

El artículo 36.1 e) LBRL es muy escueto al reconocer la competencia del “ejercicio de funciones de coordinación de los casos previstos en el artículo 116 bis”. Realmente esa competencia está insuficientemente formulada, pues si tomamos como referencia la regulación que lleva a cabo el artículo 116 bis, apartado 3 LBRL, rápidamente advertiremos que las funciones asignadas a las Diputaciones provinciales y entidades equivalentes son más complejas de lo que inicialmente puedan parecer. Este es el contenido del enunciado:

“La Diputación provincial o Entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero. La Diputación o Entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado”.

No se trata de un precepto de enunciado claro y sistemática precisa. Pero de su contenido de puede extraer que el papel de las Diputaciones Provinciales en relación con los planes económico financieros que elaboren el resto de las entidades locales se proyecta, aunque con diferente intensidad, tanto “ex ante” como “ex post” a la aprobación de los citados planes. Las funciones que tiene atribuidas la Diputación exceden con mucho la competencia de “coordinación” a la que se refieren tanto el artículo 26.2 como el artículo 36.1 LBRL, pues se concretan en los siguientes ámbitos:

- Asistir en la elaboración y seguimiento de la aplicación de las medidas de los planes económico-financieros de las entidades locales.
- Colaborar con la Administración que ejerza la tutela financiera en ese proceso de elaboración y seguimiento de la aplicación de tales medidas contenidas en los planes.
- Asimismo, propondrá y coordinará las medidas que tengan carácter supramunicipal (que habrán de ser valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero por el respectivo ayuntamiento), así como otras medidas supramunicipales, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales.

Conviene analizar detenidamente estas funciones pues no cabe duda que enlazan con otras asignadas a las Diputaciones Provinciales por los artículos 13 (fusiones), 26.2 (“coordinación de la prestación de servicios mínimos obligatorios”) y 36 (competencias de las Diputaciones). Es más, teniendo en cuenta que existe un buen número de municipios que han tenido, tienen o tendrán desviaciones en el cumplimiento de los objetivos de déficit, deuda pública o regla de gasto, no cabe ocultar que esta puede ser una de las funciones que requiera más atención por parte de las Diputaciones Provinciales. Y, además, a corto plazo, pues una vez aprobadas las liquidaciones de los presupuestos del ejercicio 2013, aquellos municipios que hayan incumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria, de sostenibilidad financiera o la regla de gasto, deben iniciar los trámites para aprobar un plan económico-financiero en unos pocos meses.

La actuación “ex ante” se produce con claridad y entronca en las competencias de asistencia económico-financiera que vienen prestando tradicionalmente las instituciones provinciales. No solo se proyecta sobre planes económico-financieros, sino también sobre planes de reequilibrio financiero, planes de saneamiento o cualquier plan de similares características. La única variación sustancial es que este asesoramiento deberá tener en cuenta no solo la regulación del artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (por cierto, recientemente modifica en su apartado 1 por la Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público), sino también el contenido “mínimo” (en los términos que se han expuesto anteriormente) que tales planes económico-financieros deben tener según lo que prevé el artículo 116 bis LBRL. Y es en este punto en que encuentran explicación cabal las atribuciones conferidas a las Diputaciones por la LRSAL.

En efecto, si se analizan las medidas que los planes económico-financieros deberán contener se percibe inmediatamente que, entre ellas, se encuentra la de “Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes”. Es, en este ámbito, en el que encuentra plena aplicabilidad el nuevo papel institucional que se adjudica por la Ley a las Diputaciones Provinciales, más concretamente las funciones de “propuesta” y “coordinación” de tales medidas. Efectivamente, ello se relaciona directamente con lo establecido en los artículos 26.2 y 36.1 LBRL, abriendo un espacio de actuación con un

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

potencial muy amplio, siempre que haya (como es muy posible que así sea) un buen número de municipios que no cumplan los objetivos de déficit público, deuda pública o regla de gasto. Por consiguiente, tal como venimos interpretando esta atribución, se limitaría exclusivamente a los municipios de menos de 20.000 habitantes que deban elaborar planes económico-financieros (aunque la asistencia técnica pueda desplegarse también sobre municipios que superen ese umbral de población).

El papel institucional de las Diputaciones gana aquí varios enteros. Pues si bien es cierto que, según lo que hemos visto en el artículo 26.2 LBRL, debe darse la conformidad de los ayuntamientos afectados cuando de elaborar una propuesta de prestación de los servicios mínimos obligatorios se trata, no lo es menos que esa “conformidad” se ve condicionada por el hecho de que el ayuntamiento que elabore el citado plan tendrá que incluir necesariamente o no (en función del tipo de incumplimiento y de las decisiones que adopte el municipio) una medida de gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios. Y es en la fase previa, esto es, en la elaboración del citado plan, cuando la Diputación irrumpe en escena, pero no solo para “asistir”, sino para “proponer” y, en su caso, “coordinar” tales medidas de prestación de esos servicios (sobre todo las que tengan carácter supramunicipal), debiéndolo hacer, además, con anterioridad a la aprobación del plan económico-financiero por el municipio correspondiente. Ello requiere, como decíamos, un “activismo” notable por parte de la institución provincial, que ha de tener muy engrasados sus unidades para realizar plenamente y de forma correcta tales funciones. No cabe duda que, a partir de esas premisas, la posición institucional de la Diputación Provincial, siempre que esta cumpla cabalmente las funciones que le han sido encomendadas por el legislador, se ve enormemente reforzada.

Ese reforzamiento de la posición institucional de las Diputaciones Provinciales y entidades equivalentes se vincula necesariamente con la idea-fuerza de garantizar la sostenibilidad financiera del modelo propuesto, pero asimismo con el complemento de utilizar esa justificación para alterar profundamente el sistema de prestación de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes, aunque el artículo 116 bis, por cierto, no establece ningún tipo de umbrales de población (y ello no deja de plantear problemas interpretativos importantes en relación a si esas competencias de las Diputaciones Provinciales y entidades equivalentes, del apartado 3 del artículo 116 bis LBRL, se extienden a todo tipo de municipios, sea cual fuere su población; aunque no parece razonable esta última interpretación).

Pero, además, las Diputaciones Provinciales se transforman, como consecuencia de esta regulación, en un apéndice instrumental de la Administración que ejerza la tutela financiera, puesto que deben colaborar estrechamente con ella tanto en el momento de elaboración de los planes económico-financieros municipales (para lo que deberán disponer de información fehaciente y actualizada sobre el estado económico-financiero de los ayuntamientos de su provincia) como en el seguimiento de las medidas que se han propuesto en los reiterados planes. Así, los entes provinciales se convierten en una suerte de prolongación de la Administración superior (sea Comunidad Autónoma o Administración del Estado) para garantizar esa sostenibilidad financiera y procurar además una disminución de los costes de los servicios públicos municipales que haga efectivos los ahorros de gasto público programados para los próximos años.

No cabe ser muy incisivo para darse cuenta que sobre las espaldas de las Diputaciones Provinciales se pretende colocar un cúmulo de responsabilidades de primera importancia para el éxito o el fracaso de la reforma emprendida. Bajo estos presupuestos, es oportuno plantearse que tales instituciones provinciales deben ser conscientes que estas nuevas responsabilidades económico-financieras están estrechamente imbricadas con las nuevas competencias reconocidas a las Diputaciones en materia de coordinación de la prestación de

servicios municipales y de seguimiento del coste efectivo de tales servicios. Por tanto, la redefinición del papel y funciones de las Diputaciones Provinciales se convierte en una premisa de obligado cumplimiento a corto plazo. Todo ello debería implicar transformaciones organizativas profundas y una reestructuración de las áreas y servicios existentes, así como la puesta en marcha de programas específicos relacionados con los recursos humanos de estas organizaciones (reasignación de efectivos, programas de formación, inversión en talento, etc.). Dependerá cómo afronten las Diputaciones estos retos en un tiempo inmediato para que esas premisas normativas se conviertan en realmente aplicables. Todo apunta a que habrá una aplicabilidad de geometría variable en función de cada tipo de entidad provincial y del liderazgo político-institucional que esa Diputación provincial ejerza entre los municipios de la provincia.

42.- ¿Qué finalidades pretende cumplir el traslado excepcional de la competencia del pleno a la junta de gobierno local en aquellas materias que tienen contenido económico-financiero, tal como prevé la disposición adicional decimosexta de la LBRL?

La introducción de la nueva disposición adicional decimosexta, a través de una enmienda, en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, no da mucha luz sobre cuáles sean realmente las causas de trastocar radicalmente un asentado sistema de atribuciones de competencias entre los diferentes órganos de gobierno en las entidades locales, desapoderando al pleno de competencias típicas (y algunas, como la aprobación de los presupuestos, claramente existenciales) de ese órgano y confiriéndolas a la Junta de Gobierno.

Esta regulación tiene un claro precedente en el artículo 26, apartado g), del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros, donde se preveía que, en el caso de existir previamente un presupuesto prorrogado y el Pleno de la entidad local no aprobase el presupuesto del ejercicio inmediatamente siguiente, este se remitía a la Junta de Gobierno Local, quien tendría la competencia para su aprobación. Esta técnica de desplazamiento de la adopción de este tipo de acuerdos solo se preveía en el caso de aquellas entidades locales que se hubiesen sumado a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez de municipios.

Sin perjuicio de que este marco normativo ofrecía serias dudas de ajuste a la Constitución, aparte de otras cuestiones más prosaicas (como qué ocurría en aquellos municipios que carecían de Junta de Gobierno Local), la disposición adicional decimosexta de la LBRL, da un salto cualitativo en la regulación de esta materia, pues extiende esa regla (y añade otras tantas) a todo tipo de entidades locales (municipios y provincias) y en cualquier tipo de circunstancias siempre que se cumplan las exigencias allí contenidas. En efecto, bajo un enunciado equívoco (“Mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las Corporaciones locales”), pues de lo que se trata no es de un problema de “mayorías” sino de “traslado de la competencia” de un órgano representativo (Pleno) a otro de carácter ejecutivo (Junta de Gobierno), la norma se configura con un carácter “excepcional”, aunque de su contenido esa excepcionalidad no se advierte en todo caso.

En verdad, a pesar de que se prevé su uso “excepcionalmente”, lo cierto es que la regla tiene poco de excepcional, puesto que por tal se entiende que el Pleno no ha procedido a aprobar “en una primera votación” los presupuestos del ejercicio siguiente (siempre que existan unos previamente prorrogados) o no ha aprobado también en una primera votación alguno de los instrumentos económico-financieros que allí se citan (planes económico-financieros, planes de

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

reequilibrio, planes de ajuste, planes de saneamiento, planes de reducción de deudas y la entrada de la entidad local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012 y el Real Decreto-ley 8/2013). La “excepcionalidad” se anuda, por tanto, a la necesidad de garantizar la aprobación de una serie de instrumentos normativos o planes de contenido económico-financiero. La crisis financiera de la entidad local podría justificar la excepcionalidad en algún caso, pero no así en otros, pues la aprobación de los presupuestos prorrogados por la Junta de Gobierno no se vincula a ningún estado de “necesidad financiera excepcional” de la entidad local.

No cabe duda, por tanto, que se ha pretendido flexibilizar “orgánicamente” la adopción de buena parte de los acuerdos e instrumentos que tienen contenido económico-financiero, mediante el traslado automático de la decisión del órgano representativo por excelencia de las entidades locales (Pleno) al órgano ejecutivo (Junta de Gobierno). Ello facilitará gobernar los entes locales en minoría y, en todo caso, adoptar decisiones críticas de contenido económico-financiero si necesidad de que sean respaldadas por el pleno.

La intención del legislador no es otra que esta: facilitar que aquellas entidades locales que deban aprobar todos esos instrumentos y acuerdos de contenido económico-financiero no vean obstaculizadas tales decisiones por una “mayoría” de bloqueo. La idea-fuerza que alimenta esta propuesta normativa es la de salvaguardar a toda costa la sostenibilidad financiera de la entidad local, al margen de que el principio democrático pueda sufrir un notable menoscabo.

En cualquier caso, dependerá de cómo se aplique esta norma, pero bien se pueden advertir no pocas dificultades en su puesta en práctica. Unas de carácter material, ya que el listado de excepciones es cerrado y no alcanza a otro tipo de instrumentos o normas de carácter local que tienen asimismo contenido económico-financiero o tributario (Ordenanzas fiscales, por ejemplo). Otras tienen que ver con el fuerte y tal vez desproporcionado sacrificio del “derecho de enmienda” de los cargos públicos representativos locales en todos estos casos, lo que puede conllevar una conflictividad jurisdiccional importante (y un conocimiento final del problema por parte del Tribunal Constitucional, en su caso, a través de recursos de amparo), puesto que se puede ver menoscabado el derecho fundamental al ejercicio de un cargo público en condiciones de igualdad, tal como prevé el artículo 23.2 CE.

Pero también se plantean dudas de carácter práctico, que la Secretaría de la entidad local deberá resolver en todo momento. ¿Qué se entiende por “primera votación”, por ejemplo en el caso de los Presupuestos?, ¿La aprobación inicial?, ¿Qué ocurre entonces con el período de alegaciones y con la aprobación definitiva? Estas preguntas se están respondiendo desde la premisa que, efectivamente, la primera votación es la aprobación inicial y que, a partir de ese momento, existe un traslado de la competencia (si no se aprobara) del Pleno a la Junta de Gobierno, sin que ello impidiera abrir la fase de alegaciones y decidiendo definitivamente la Junta de Gobierno, previo rechazo otra vez más del Pleno de la aprobación definitiva. Pero no deja de plantear muchas sombras de duda este proceso así formulado y dará lugar, sin duda, a una amplia batería de recursos (la Defensora del Pueblo ya ha anunciado la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra esa disposición adicional decimosexta de la LBRL).

No obstante, la excepcional regulación en materia de aprobación de los Presupuestos de la entidad local por la Junta de Gobierno (en los términos antes expresados) no deja sin eficacia la posibilidad que tiene el Alcalde de plantear al Pleno una cuestión de confianza vinculada a la aprobación de los presupuestos anuales, tal como prevé el artículo 187 bis de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. No son mecanismos excluyentes, sino complementarios o alternativos. En todo caso, desde un punto de vista de seguridad jurídica, parece más razonable acudir a esta fórmula (votación de confianza), aunque pueda plantear dificultades

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

prácticas o consecuencias no queridas en algunos casos. Su ámbito aplicativo es, en principio, más amplio que el previsto en la disposición adicional decimosexta de la LBRL (aunque no alcanza a algunos de los instrumentos o planes recogidos en esta), pues si bien es cierto que la presentación de la cuestión requiere como requisito previo que el acuerdo correspondiente se haya debatido en Pleno y que éste no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación, no se exige en ningún caso que haya presupuestos prorrogados.

43.- ¿Qué líneas de reforma se dibujan en las modificaciones que la LRSAL lleva a cabo del texto refundido de la Ley de haciendas Locales?

Incidentalmente ya las hemos tratado en cuestiones anteriores, al menos las más sustantivas, que son las de los artículos 213 y 218, que se reformulan en su redacción anterior. Pero hay que dejar reflejo expreso también de la importante modificación que se anuda al nuevo artículo 193 bis del TRLHL, que regula la importante materia de los “derechos de difícil o imposible reparación”. Sobre este punto se puede consultar la interpretación que del alcance de este artículo ofrece la Nota explicativa de la LRSAL elaborada por el Ministerio.

Ya se ha dicho anteriormente que tales reformas puntuales tienen un calado muy importante, no solo desde el punto de vista del control económico-financiero de la respectiva entidad, sino por lo que implican de fortalecimiento de la Intervención local, de sus conexiones con el propio MHAP a través de diferentes fórmulas, unas expresas y otras difusas, pero asimismo por las complejas relaciones que se pueden trabar en algunos casos entre Intervención local y equipo de gobierno de la respectiva entidad. Ello se muestra con claridad meridiana en el nuevo régimen jurídico de los “reparos”, ahora configurado con el enunciado de “Informe sobre la resolución de discrepancias”.

44.- ¿Cuál es el nuevo régimen de los reparos (e informes de discrepancias) y qué consecuencias puede tener sobre el funcionamiento del gobierno local y sobre las responsabilidades de sus miembros?

Esta importante materia está regulada, tal como se señalaba anteriormente, en el artículo 218 TRLHL. El enunciado de la norma es un tanto equívoco, pues se refiere a los “Informes sobre resolución de discrepancias” y, aunque sí que es cierto que se regulan tales informes, el contenido material de ese precepto gira en torno a los reparos que pueda plantear la Intervención local y cuáles son las posibles consecuencias “políticas” y “jurídicas” de los mismos, así como sobre el derecho que asiste al Presidente de la entidad de elaborar y presentar al Pleno un Informe justificativo de su actuación.

La norma se inicia con una regla de procedimiento en virtud de la cual se establece la obligación de que la Intervención eleve informe al Pleno de todas las resoluciones que hayan sido adoptadas por el Presidente de la entidad y que sean contrarias a los reparos formulados, así como un informe de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Se establece la precisión que tal función fiscalizadora, como resulta obvio, solo se proyecte sobre aspectos de control de la legalidad económico-financiera (“aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora”), obviando todas aquellas cuestiones “de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice”.

Este informe de la Intervención constituirá un punto independiente del orden del día de la correspondiente sesión plenaria, lo que da a entender que si se han producido esos reparos o

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

haya que informar sobre las anomalías detectadas en materia de ingresos por parte de la Intervención, se deberá incluir un punto específico en el Pleno siguiente que se celebre.

No obstante, se prevé que el Presidente de la entidad pueda presentar al Pleno un informe justificativo de su actuación, en el que se motive por qué se ha apartado del reparo o de las objeciones realizadas por la Intervención municipal. La importancia de este Informe es capital, puesto que a través del mismo el órgano político puede justificar su actuación desde el punto de vista político y también desde un punto de vista jurídico, por lo que inmediatamente se dirá.

Este informe justificativo no solo es oportuno, sino necesario. Al menos en aquellos reparos que puedan ser sobre resoluciones de cierto calado o que puedan producir intervenciones fiscalizadoras ulteriores por parte del Tribunal de Cuentas o, en su caso, de la fiscalía.

Estas discrepancias se pueden poner en conocimiento, a través de la remisión de la correspondiente resolución (y cabe presumir que del reparo y de los informes de discrepancia) “al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera”; esto es, al MHAP o a la Comunidad Autónoma que ejerza esta competencia (en el caso vasco, a las Diputaciones Forales). Nada se dice, en cambio, de cuáles son los efectos de esta remisión, pues sería razonable que el órgano de tutela financiera emitiera su criterio al respecto, ya que no tiene mucho sentido una remisión de tales resoluciones exclusivamente a efectos de “conocimiento” o “archivo”, más aún cuando el enunciado del artículo 218 TRLHL parece advertir esa toma de posición por parte de la Administración que ejerce la tutela financiera (“Informes sobre la resolución de discrepancias”).

El precepto se cierra con el apartado tercero, donde se regula un procedimiento que puede tener consecuencias materiales importantes para los Presidentes de las entidades locales y aquellos miembros de las mismas que hayan ejercido su derecho a voto en la adopción de acuerdos o resoluciones en los que exista un reparo previo de la Intervención. En efecto, allí se prevé que “el órgano interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la entidad local y por el Pleno contrarios a los reparos formulados” (nada se dice de los que sean adoptados excepcionalmente por la Junta de Gobierno en materia económico-financiera, de conformidad con la disposición adicional decimosexta de la LBRL o de la competencia de ese órgano colegiado en otras materias). También se deberán remitir un resumen de las principales anomalías en materia de ingresos y acompañar a la documentación, en su caso, los informes justificativos presentados por la entidad local.

Ni que decir tiene que la transcendencia de los Informes justificativos en este caso es obvia, pues esa remisión al Tribunal de Cuentas no tiene otro objeto de que por parte de este órgano se analicen tales actuaciones con la finalidad de ver si incurren o no en alguna de las causas que da pie a la incoación de un procedimiento de enjuiciamiento contable contra las autoridades municipales que hayan adoptado tales resoluciones. Este aspecto, por tanto, no se puede minimizar, ya que los riesgos futuros son inciertos y obedecerán a pautas de funcionamiento del Tribunal de Cuentas que no se pueden prever “a priori”.

Las consecuencias de esta regulación sobre la posición institucional de la Intervención local y sus relaciones con la Presidencia de la entidad y sus respectivos equipos de gobierno están por definir en estos momentos. Pueden darse, sin duda, momentos de tensión y no será fácil en un futuro ejercer las funciones de intervención, como tampoco lo será apartarse de las objeciones que esta muestre frente a determinadas actuaciones públicas, salvo que se justifiquen (de ahí

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

la importancia de este tema) en Informes de discrepancia que estén razonablemente fundamentados.

TERCERA VERSIÓN

MEDIDAS DE POLÍTICA INSTITUCIONAL: LIMITACIONES EN MATERIA DE RETRIBUCIONES Y DE NÚMERO DE MIEMBROS CON DEDICACIÓN EXCLUSIVA

45.- ¿Qué antecedentes se pueden identificar de la nueva regulación del artículo 75 bis de la LBRL?

Las medidas de Política Institucional han estado presentes desde los inicios de tramitación de los primeros borradores del anteproyecto, en un primer momento formuladas como medidas coyunturales y más tarde integradas en el “corpus” de la LBRL. Su fuerte impronta “cosmética”, con pretensiones de satisfacer unas pretendidas demandas ciudadanas de “ejemplaridad” en la Política Local, olvidan que a través de las mismas se está incluso poniendo en cuestión la propia Política Local, ya que se traslada la imagen de que los políticos locales cobran mucho, cuando hay un buen número de alcaldes y concejales que prestan su actividad sin retribución o con retribuciones reducidas. En todo caso, el principio democrático exige que se compense la dedicación que prestan los representantes políticos, más aún si tienen dedicación exclusiva o parcial y ello les impide desarrollar sus actividades profesionales cotidianas.

Estas medidas hay que encuadrarlas en los mandatos de la LBRL que se proyectan sobre el estatuto de los representantes locales. El originario art. 75 de la LBRL regulaba el sistema retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales en función del régimen de dedicación en el que ejercían sus funciones –dedicación exclusiva, dedicación parcial y sin dedicación alguna-, atribuyendo a cada una de estas situaciones la percepción de un concepto retributivo diferente. Esta regulación en materia de retribuciones había que completarla con la actividad de fomento desarrollada por algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de Cataluña a través del Decreto 69/2008, de 1 de abril, que regula el régimen de atribución de compensaciones económicas a favor de los ayuntamientos catalanes de población inferior a 2.000 habitantes y que cumplan los demás requisitos exigidos por dicha norma reglamentaria, destinadas a abonar las retribuciones del alcalde o de otros electos que ejerzan su cargo en régimen de dedicación exclusiva o parcial.

La única mención a la posibilidad de establecer límites retributivos se circunscribía a quienes se encontraban en régimen de dedicación parcial, puesto que el art. 75.2 de la LBRL determinaba que las retribuciones que podrían percibir «no podrán superar en ningún caso los límites que se fijen, en su caso, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado», previsión que había quedado inédita hasta la fecha.

La perspectiva sobre este fenómeno ha variado como consecuencia de la crisis económica, de manera que desde el año 2008 (e incluso antes, como es el caso de EUDEL) no han faltado las propuestas de *soft law* destinadas a orientar la potestad de autoorganización local en esta específica materia. Tanto la Federación Española de Municipios y Provincias, mediante la aprobación del denominado Código de Buen Gobierno Local, como la Associació Catalana de Municipis (ACM), la Federació de Municipis de Catalunya (FMC) y la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL, cuyo Acuerdo de Gobernabilidad data de 2007), han adoptado acuerdos y protocolos a efectos de establecer criterios orientativos en las retribuciones de los miembros de las Corporaciones Locales. No obstante, la virtualidad de tales instrumentos es limitada, pues contienen meramente criterios orientativos, que tienen el carácter de recomendaciones y no son, por tanto, vinculantes al carecer de naturaleza jurídica.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Con estos antecedentes, la LRSAL ha ido un paso más allá, introduciendo importantes novedades en este aspecto concreto. En particular, el nuevo art. 75 bis de la LBRL aborda los límites máximos del régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales que se encuentren en régimen de dedicación exclusiva, fijando como criterios de referencia la población y las retribuciones que perciben los Secretarios de Estado, mientras que en el nuevo art. 75 ter de la ley básica local se fijan límites, también en función de criterios poblacionales, al número de miembros de las Corporaciones Locales que pueden ejercer sus funciones, precisamente, en régimen de dedicación exclusiva.

46.- ¿Qué conceptos retributivos han de entenderse incluidos en la expresión “límite máximo total de las retribuciones”?

El art. 75 bis de la LBRL dispone que el límite máximo total de las retribuciones que pueden percibir los miembros de las Corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, corresponde fijarlo anualmente a los Presupuestos Generales del Estado atendiendo, entre otros criterios, a la naturaleza de la Corporación local y a su población según la lista que figura en dicho precepto, señalándose como referencia las retribuciones de un Secretario de Estado.

Del enunciado de la norma recogida en el apartado 1 del artículo 75 bis LBRL se advierte que requiere para su efectividad que sean los Presupuestos Generales del Estado los que determinen ese límite máximo, pues aunque se incluyan como referencia los sueldos de los Secretarios de Estado según un porcentaje aplicativo en función del número de habitantes del municipio (aplicación del principio de diferenciación), lo cierto es que se dice expresamente “atendiendo entre otros criterios a la naturaleza de la Corporación local y a su población”. Parecía, por tanto, de forma clara que se trataba de una norma incompleta, que requería para su efectividad de la mediación necesaria de la citada Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 no procedió en su momento a hacer uso de esa habilitación. Esa omisión planteó de inmediato la duda de si era o no inmediatamente aplicable esa limitación, partiendo de los sueldos que se fijaban para los Secretarios de Estado en la citada Ley de Presupuestos. Y esta incertidumbre, abrió la caja de los truenos. Las consultas y dudas se multiplicaron. Fruto de este complejo proceso, surgió la “idea” de reformar la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, aprobada pocas semanas antes, a través de un Real Decreto-Ley y cumplimentar así las exigencias formales requeridas por el artículo 75 bis LBRL. No resulta muy ortodoxo este procedimiento, pero nos ilustra sobre los vaivenes aplicativos de esta compleja LRSAL. Muchos de los efectos de esta Ley no se valoraron suficientemente en su proceso de elaboración y ello está produciendo un serio desconcierto.

Así, pues, a través de la Disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, se determina el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones locales por todos los conceptos retributivos aludidos en su art. 22.Dos –sueldo, complemento de destino, complemento específico y productividad, más dos pagas extraordinarias-, de acuerdo con las siguientes tablas:

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

<i>Habitantes</i>	<i>Referencia</i>
<i>Más de 500.000</i>	<i>100.000 euros</i>
<i>300.001 a 500.000</i>	<i>90.000 euros</i>
<i>150.001 a 300.000</i>	<i>80.000 euros</i>
<i>75.001 a 150.000</i>	<i>75.000 euros</i>
<i>50.001 a 75.000</i>	<i>65.000 euros</i>
<i>20.001 a 50.000</i>	<i>55.000 euros</i>
<i>10.001 a 20.000</i>	<i>50.000 euros</i>
<i>5.001 a 10.000</i>	<i>45.000 euros</i>
<i>1.000 a 5.000</i>	<i>40.000 euros</i>

En el caso de Corporaciones Locales de menos de 1.000 habitantes, resultará de aplicación la siguiente escala, atendiendo a su dedicación:

<i>Dedicación</i>	<i>Referencia</i>
<i>Dedicación parcial al 75%</i>	<i>30.000 euros</i>
<i>Dedicación parcial al 50%</i>	<i>22.000 euros</i>
<i>Dedicación parcial al 25%</i>	<i>15.000 euros</i>

Estos son, por tanto, los límites máximos que rigen con carácter general. Luego veremos las excepciones temporales derivadas de la (también compleja) aplicabilidad de la disposición transitoria décima de la LRSAL.

Cabe preguntarse asimismo a qué tipo de entidades locales se aplican estas limitaciones. Y dada la expresión utilizada por la norma (“Corporaciones Locales”) se debe entender que son todas aquellas entidades locales que prevé el artículo 3 de la LBRL. Aunque no cabe ocultar que las tablas están pensando expresamente en municipios, lo que se advierte con claridad cuando el apartado dos del artículo 75 bis LBRL indica que las retribuciones del Presidente de las Diputaciones se equiparará con el tramo correspondiente de las del Alcalde de la Corporación más poblada de su provincia. Asimismo, se prevén especialidades para los Presidentes de los Cabildos y Consejos Insulares. También se prevé que los concejales que sean proclamados diputados provinciales “o equivalentes” deban optar por mantener el régimen de dedicación exclusiva de una u otra entidad, sin que en ningún caso puedan acumularse ambos regímenes de dedicación.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Pero la norma no da soluciones efectivas a los supuestos relativos a otras entidades locales, como es el caso de las Mancomunidades, Comarcas o Áreas Metropolitanas, debiendo tal vez trasladar la regla seguida en el caso de las Diputaciones provinciales a este tipo de entidades y, por tanto, que la retribución máxima que pueda percibir la Presidencia de estas entidades se corresponda con el tramo correspondiente del municipio que tenga mayor población de esas entidades. Nada se prevé, en cambio, en relación con las entidades locales menores (o con las entidades municipales descentralizadas), debiendo mantenerse la tesis de que mientras sigan teniendo personalidad jurídica se deberían regir por el tramo correspondiente establecido en la tabla en función de la población de la entidad local menor.

La Nota explicativa del MHAP se expresa en los siguientes términos en relación con este tema:

“El art. 75 bis se ubica sistemáticamente en el capítulo V, relativo al “Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales”, del Título V de la LrBRL rubricado “Disposiciones comunes a las Entidades Locales”. De manera que las limitaciones previstas en dicho precepto resultan de aplicación a todas las Entidades Locales previstas en el art. 3 de la LrBRL-municipios, provincias, islas, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades-.

En el caso particular de las comarcas, se aplicará el criterio establecido en el art. 75 bis 2, de manera que las retribuciones del presidente del consejo comarcal tendrán un límite máximo, por todos los conceptos retributivos, que será igual a la retribución del tramo correspondiente al alcalde del municipio más poblado de su respectivo ámbito territorial comarcal”.

Por su parte, la Nota explicativa de la Generalitat de Cataluña indica que, dada la ubicación sistemática de ese artículo 75 bis, se aplica también a las Comarcas.

47.- ¿Se puede afirmar que a partir de esta regulación, existen límites a la percepción de retribuciones por dedicación parcial?

Las retribuciones parciales de los miembros de las entidades locales se regulan en el artículo 75 LBRL. Y allí, en su apartado dos, se vincula efectivamente la dedicación parcial con el desempeño de determinadas funciones, recibiendo como compensación por su ejercicio “retribuciones por el tiempo de dedicación efectivas a las mismas”. También se añade que “dichas retribuciones no podrán superar en ningún caso los límites que fijen, en su caso, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Todo esto se determinará en los acuerdos plenarios en los que se acuerde “el régimen de dedicación mínima para la percepción de dichas retribuciones”.

Al no haber ninguna limitación establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para los representantes de las entidades locales de más de 1.000 habitantes, se plantea la duda de si se pueden prever dedicaciones parciales que alcancen unos determinados porcentajes que no se adecuen con los previstos para los municipios de menos de 1.000 habitantes. Una lectura del artículo 75.2 de la LBRL así lo confirmaría, siempre que esas dedicaciones parciales no representaran un fraude de ley, al objeto de sortear las limitaciones actuales establecidas (por ejemplo, dedicaciones parciales del 90 o 95 %). El artículo 75 LBRL deja bien patente que tales dedicaciones lo serán por el tiempo de dedicación efectiva a las funciones desarrolladas. Por tanto, una lectura correcta de este precepto avalaría el establecimiento de porcentajes distintos a los establecidos para los municipios de menos de 1.000 habitantes, siempre que así lo acordara el órgano plenario. Sin embargo, esta no es la interpretación que defiende el MHAP.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

La Nota explicativa de la LRSAL publicada por el MHAP, entiende la aplicabilidad de estas reglas del siguiente modo:

“La declaración del régimen de dedicación parcial de los miembros de las Corporaciones locales presenta dos limitaciones. En primer lugar, no todos los miembros de la Corporación local pueden ser declarados en esta situación, en la medida en que, por expreso mandato legal, queda reservada para los cargos representativos locales que realicen funciones de presidencia o vicepresidencia de órganos colegiados municipales, los que ostenten delegaciones o quienes desarrollen responsabilidades que así lo requieran (art. 75.2 LrBRL).”

“En segundo lugar, en cuanto a los límites de las retribuciones para concejales en dedicación parcial, hay que distinguir entre municipios con población inferior a 1.000 habitantes y municipios con población superior a esa cifra”.

“En el primer caso, de acuerdo con la Disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, los límites de las retribuciones por dedicación parcial se fijan en función del porcentaje de dedicación con relación a la jornada laboral, según la tabla que figura en dicha Disposición adicional”.

“En el caso de municipios con población igual o superior a 1.000 habitantes, habrá que entender que el límite máximo total que pueden percibir por todos los conceptos retributivos quienes desempeñen su cargo en régimen de dedicación parcial viene determinado por la aplicación del porcentaje de dedicación parcial -75%, 50%, 25%- que corresponda a la cuantía máxima de referencia por tramos de población prevista en el párrafo primero de la citada Disposición adicional de la LPGE 2014.

48.- ¿Puede determinarse que a partir de esta nueva regulación existen límites de las asistencias?

Aunque el artículo 75, apartado 3 de la LBRL ya preveía la respuesta a esta cuestión, la reiterada Nota explicativa del MHAP sobre la LRSAL, responde a esta pregunta en los siguientes términos:

“Si. Sólo los miembros de las Corporaciones locales que no tengan dedicación exclusiva ni parcial podrán percibir asistencias por su concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte.

Por su parte, el art. 75 bis 1 de la LrBRL dispone que “*los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias...*”. De acuerdo con ello, la citada anteriormente Disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 ha fijado tal límite máximo total por todos los conceptos retributivos y asistencias de acuerdo con una escala que conjuga población y un límite máximo.

En este sentido, es preciso señalar la aplicación de un criterio de proporcionalidad en cuanto a la determinación de la cuantía de las asistencias en el ejercicio de la potestad de autoorganización local, teniendo como marco de referencia la tabla incluida en la

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

reiterada Disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014”.

49.- ¿Cómo se determina el límite de población y a qué clases de entidades se aplica esta regulación?

La Nota del MHAP sobre la LRSAL (de 4 de marzo de 2013), responde a esta cuestión en los siguientes términos:

“Se trata de las cifras oficiales de población que se aprueban con carácter anual. De modo que para el año 2014 se trata de las contenidas en el Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013 (BOE, núm. 311, de 28 de diciembre).

El art. 75 bis se ubica sistemáticamente en el capítulo V, relativo al “Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales”, del Título V de la LrBRL rubricado “Disposiciones comunes a las Entidades Locales”. De manera que las limitaciones previstas en dicho precepto resultan de aplicación a todas las Entidades Locales previstas en el art. 3 de la LrBRL-municipios, provincias, islas, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades-.

En el caso particular de las comarcas, se aplicará el criterio establecido en el art. 75 bis 2, de manera que las retribuciones del presidente del consejo comarcal tendrán un límite máximo, por todos los conceptos retributivos, que será igual a la retribución del tramo correspondiente al alcalde del municipio más poblado de su respectivo ámbito territorial comarcal”.

50.- ¿Qué limitaciones se establecen en el artículo 75 ter LBRL en relación con el número de concejales con régimen de dedicación exclusiva?

La regulación del artículo 75, ter, de la LBRL no plantea especiales problemas interpretativos, salvo en aquellas cuestiones vinculadas con el régimen de la dedicación parcial que ya ha sido examinado. En lo demás, se trata de una aplicabilidad automática de los límites en función de la horquilla de población que tenga el municipio. Para las Diputaciones provinciales y equivalentes el criterio es el mismo que en el tema de las retribuciones. Y lo mismo cabría decir en relación con las Mancomunidades, Comarcas y Áreas Metropolitanas, pues el artículo 75 ter habla de “entidades locales”. Más problemas interpretativos pueden plantearse en torno a si la prohibición que prevé el artículo 75 bis, dos, “in fine” (de acumular dedicaciones exclusivas de concejal con las de diputado provincial “o equivalente”), es extensiva a las dedicaciones exclusivas en las Mancomunidades, Comarcas y Áreas Metropolitanas.

La Nota del MHAP dice en relación con este tema lo siguiente:

“El art. 75 ter de la LrBRL establece una serie de límites al número de cargos públicos representativos de las Entidades locales con dedicación exclusiva en función de tramos de población. De acuerdo con la Disposición final sexta de la LRSAL, ésta entró en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». De modo que, desde el 31 de diciembre de 2013 las referidas limitaciones se encuentran en vigor

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

debiendo, en consecuencia, adaptarse las Entidades locales al mandato del reiterado art. 75 ter, sin perjuicio de la aplicación, cuando corresponda, de lo previsto en la Disposición transitoria décima de la LRSAL.

El art. 75 ter se ubica sistemáticamente en el Capítulo V “Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales”, del Título V de la Ley 7/1985, de 2 de abril, relativo a las “Disposiciones comunes a las Entidades Locales”. De manera que las limitaciones previstas en dicho precepto resultan de aplicación a todas las Entidades locales previstas en el art. 3 de la LrBRL –municipios, provincias, islas, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades–.

En el caso particular de las comarcas, se aplicará el criterio establecido en el art. 75 ter 2, de manera que el número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva será el mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del municipio más poblado de su ámbito territorial comarcal”.

51.- ¿En qué casos y con qué requisitos se establece la aplicabilidad diferida de las reglas previstas en los artículos 75 bis, apartado 1 y 75 ter de la LBRL? (La disposición transitoria décima de la LRSAL)

A pesar de su enunciado (“Aplicación de las limitaciones referidas al número de personal eventual y cargos públicos con dedicación exclusiva”), la disposición transitoria décima de la LRSAL, a través de una enmienda introducida en el Senado, incluyó en el contenido de la norma también a los supuestos previstos en el artículo 75 bis (retribuciones), por lo que daba implícitamente a entender que esas previsiones eran no solo vigentes sino inmediatamente aplicables.

Partiendo de la impronta de sostenibilidad financiera que tiene la LRSAL, en esta disposición transitoria décima de la LRSAL, se establece una norma excepcional por medio de la cual se difiere la aplicabilidad de esos artículos 75 bis y 75 ter de la LBRL, siempre y cuando la entidad local (acepción que debe ser entendida en los términos del artículo 3 LBRL) cumpla con una serie de exigencias materiales y formales:

- a) Que cumpla con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.
- b) Que pague a los proveedores en un período medio que no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- c) Que se verifique el cumplimiento de tales requisitos por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del MHAP que, en virtud de la información comunicada por las entidades locales, publicará una lista de las entidades que cumplan estos requisitos.

Estos elementos de condicionalidad material y formal para que pueda darse esta excepción (y, por tanto, la aplicabilidad diferida), se deberán mantener durante el período en el que esta excepción se aplica (hasta el 30 de junio de 2015).

Asimismo, las entidades locales que se acojan a esta excepción no podrán incrementar el número de miembros con dedicación exclusiva (como tampoco parece que podrán incrementar sus retribuciones mientras las Leyes de Presupuestos Generales del Estado las congelen para los “altos cargos”, por la remisión que se hace, un tanto equívoca, en la

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

disposición adicional nonagésima de la Ley de Presupuestos para 2014, en redacción dada por el Real Decreto-Ley 1/2104) con respecto al número que tenían a 31 de diciembre de 2013.

Ello no es óbice para considerar que, a partir de la formación de los nuevos gobiernos locales (consistorios) tras las elecciones de mayo de 2015, ese número de miembros con dedicación exclusiva podría incrementarse hasta los límites establecidos en el artículo 75 ter LBRL.

Este complejo sistema de transitoriedad, vinculado a una condicionalidad material que exige, cuando menos, la liquidación de los presupuestos de las entidades locales, así como identificar el plazo medio de pago a proveedores, unido al dato de una condicionalidad formal que requiere comunicar esos datos a la SGCAL, ha tenido que ser aclarado por el MHAP a través de una Nota. El valor de esta Nota no es otro que meramente informativo, pero allí se parte del criterio de que esas previsiones de la LRSAL son inmediatamente aplicables dado que la Ley entró en vigor el 31 de diciembre de 2015. Pero su aplicabilidad se podría diferir en aquellos casos en los que las entidades locales cumplieran todas y cada una de las exigencias de la norma, pues si no es así se deberían aplicar de forma inmediata.

Pero el cumplimiento o no de las exigencias de la norma, al menos las materiales, no se puede conocer con exactitud hasta que se produzca la liquidación de los presupuestos y se publique el listado de entidades que cumplen. Como esto se puede demorar mucho, el MHAP pretende que antes del 30 de abril las entidades locales comuniquen al MHAP, en el caso de que no hayan liquidado sus presupuestos y las cuentas de sus respectivas entidades instrumentales, si cumplirán o no tales exigencias, presentando una suerte de declaración responsable.

Está actualmente en proceso de elaboración un Real Decreto sobre la metodología del cálculo del período medio de pago a proveedores (PMP) en cumplimiento del artículo 13.6 de la LOEPSF. Esta norma resulta imprescindible para saber realmente si se cumple o no ese período medio de treinta días y cuáles son los criterios para determinarlo. Al parecer, el Real Decreto prevé un PMP global que partirá del cálculo del PMP de cada ente que integra el grupo consolidado según criterios de Contabilidad Nacional y un PMP individual, que tomará en consideración el ratio de operaciones pagadas y el ratio de operaciones pendientes de pago ponderados por el importe de las operaciones. En realidad, ese PMP más que de treinta días se extiende a sesenta días. Por tanto, de ser así, para cumplir esa exigencia el pago a proveedores debería realizarse en el término de noventa días, siempre que esos sesenta días (treinta más treinta). Este criterio se incluye asimismo en la Nota explicativa de la Generalitat de Cataluña. Habrá que estar, de cualquier forma, a lo que prevea este Real Decreto, que debe aprobarse inmediatamente, pues si no es prácticamente imposible cumplir con los plazos estipulados en la Nota del Ministerio.

En todo caso, debe leerse atentamente la Nota que se adjunta en el Anexo Documental, pues reproducirla aquí no tiene mucho sentido. Pero al margen de la corrección o incorrección del planteamiento ministerial y de que nada se dice sobre los efectos retroactivos o no de estas medidas (por ejemplo, en el campo de las retribuciones), lo cierto es que la aplicabilidad de las mismas exigirá, por lo común, elementos de condicionalidad interna formal como es la adopción de determinados acuerdos de la entidad local tanto en materia retributiva como en lo que respecta a la dedicación de los miembros de las Corporaciones Locales, en los casos que se superen los mínimos establecidos en la Ley.

ENTES INSTRUMENTALES Y CONSORCIOS

52.- ¿Cuál es el sentido y finalidad de la disposición adicional novena de la LBRL?

Dentro del conjunto de medidas de racionalización que impulsa la LRSAL se pueden encuadrar aquellas que encuentran su clave explicativa en la racionalización (“redimensionamiento”, según la disposición adicional novena de la LRSAL) de los entes públicos instrumentales locales o del nuevo régimen jurídico de los Consorcios. En este último punto no hay singularidad alguna, en principio, en su aplicación a las entidades municipales o provinciales, aunque no cabe ocultar que la mayor parte del sector público instrumental local se encuentra adscrito a los ayuntamientos.

La disposición adicional novena de la LBRL, con el enunciado de “Redimensionamiento” del sector público local, recoge una amplia regulación de un conjunto de medidas dirigidas esencialmente a reducir el tamaño del sector público instrumental local, en clave asimismo de sostenibilidad financiera del modelo. Se trata de una regulación que ya se encontraba inserta en los primeros borradores del ALRSAL, aunque durante su proceso de elaboración y debate parlamentario ha sido objeto de importantes cambios.

Desde los primeros meses de 2012 uno de los objetivos de racionalización del Gobierno central se ha dirigido especialmente a reducir el tamaño del sector público instrumental vinculado, dependiente o adscrito a los distintos niveles de gobierno.

El objetivo último de ese marco normativo, tal como decíamos, no es otro que proceder a una profunda simplificación del mapa de entidades instrumentales del sector público en su conjunto y, particularmente en este caso, del sector público local, proceso que se enmarca en una línea de “racionalización” que se impulsa, como se acaba de indicar, especialmente desde el año 2012 y que tiene uno de sus puntos de inflexión en el Plan Nacional de Reformas de 2012 y en el Informe CORA de junio de 2013.

La disposición adicional novena se debe poner en estrecha relación con los objetivos de ahorro recogidos en el Plan Presupuestario de 2014, donde se refleja una cantidad de casi 1.400 millones de euros como ahorro estimado por este tipo de medidas de “redimensionamiento del sector público local”. En este sentido, cabe decir que en la disposición adicional novena de la LBRL se prevén dos tipos de medidas normativas: unas de carácter estructural o con vocación de ser aplicadas de forma permanente; y otras que son medidas a corto/medio plazo, cuyo horizonte temporal máximo se puede estimar en unos pocos años (y no iría mucho más allá de 2016, salvo lo que se tarde en los procesos de liquidación de determinados entes instrumentales). Se trata, por tanto, de una disposición adicional de naturaleza compleja, ya que junto a normas estructurales regulan normas-medida o de naturaleza temporal o transitoria.

53.- ¿A qué entidades locales se aplica la disposición adicional novena de la LBRL?

La disposición adicional novena de la LBRL es muy explícita en la delimitación del ámbito de aplicación de la misma en todos y cada uno de sus apartados: se refiere expresamente a las entidades locales del artículo 3.1 de la LBRL.

Por tanto, las reglas estructurales y contingentes establecidas en esa disposición adicional novena de la LBRL solo son aplicables a los entes instrumentales que dependan, estén vinculados o adscritos a los municipios, provincias e islas.

Problema distinto es hasta qué punto esas reglas son aplicables a “entes equivalentes” a las Diputaciones provinciales. El caso de los Consejos Insulares y los Cabildos está claro que así es

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

porque entran en el radio de acción del artículo 3.1 LBRL (Islas). Otro supuesto específico, que aquí no será tratado, es el de las Diputaciones Forales vascas. Mientras que hay que excluir de raíz que tales previsiones se apliquen a las Comunidades Autónomas de ámbito exclusivamente provincial o a la Comunidad Foral de Navarra, por mucha equivalencia que se pretenda con las Diputaciones provinciales.

Este acotamiento del ámbito subjetivo de aplicación de la disposición adicional novena de la LBRL, dejaría fuera del mismo expresamente a las comarcas, mancomunidades y áreas metropolitanas y, lo que es más importante, a su sector instrumental local. Cuál sea el sentido de esta exclusión es algo que no se puede tratar en estos momentos, pues se carecen de elementos explicativos para emitir una opinión. Pero sorprende especialmente que se adopten unas reglas tan estrictas con el sector instrumental local vinculado a municipios, provincias e islas, mientras que se mantengan las reglas de absoluta flexibilidad por lo que afecta a las entidades locales del artículo 3.2 LBRL. ¿Era consciente el legislador de las decisiones adoptadas? Cabe presumir que sí, pues estas reglas (con algunas variaciones que no vienen al caso) se han mantenido desde los primeros borradores del ARSAL.

54.- ¿En qué casos una entidad local no puede adquirir, constituir o participar en la constitución de entes instrumentales?

La disposición adicional novena de la LBRL contiene una primera regla que vincula el estado económico-financiero de la Administración matriz con el ejercicio a partir de la entrada en vigor de la LRSAL de las potestades de autoorganización y, por tanto, de la facultad de adquirir, constituir o participar en la constitución de entes instrumentales.

En efecto, la primera regla se formula del siguiente modo: Durante la vigencia de un plan de ajuste o de un plan económico-financiero las entidades locales y los organismos autónomos de ellas dependientes no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos entes instrumentales, entendida esta expresión en sentido amplio ya que incluye a “nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes”.

Esta prohibición solo cabe entenderla para las “entidades” que formen parte del sector público instrumental, por lo que cualquier modificación estructural en la Administración matriz no se vería en absoluto afectada, como tampoco creemos que se podría ver afectada la participación en la constitución de mancomunidades, pues estas no pueden ser caracterizadas de entes instrumentales sino que tienen la consideración de entes locales. Sí que se verán afectadas las posibilidades de participación en la constitución de consorcios (que adquieren un fuerte sesgo instrumental en esta ley) y la creación de fundaciones.

Se trata de una limitación de carácter estructural, puesto que es una norma de aplicabilidad indefinida mientras la norma esté vigente, aunque sus efectos se limiten temporalmente. Esta es una limitación de profundo calado que afecta a las potestades de autoorganización de tales entidades y que se sujeta además a planes que, en algunos casos, despliegan sus efectos durante muchos años (por ejemplo, algunos planes de ajuste de entidades locales se prolongan hasta 2.022). La aprobación de un plan económico-financiero tiene a través de esta disposición adicional novena una condicionalidad añadida a los contenidos previstos en el artículo 116 bis LBRL.

No parece muy razonable en términos de eficacia o de aplicabilidad de la norma que se anuden efectos tan traumáticos a la existencia de planes de ajuste derivados de una decisión

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

política previa adoptada en su día por el órgano plenario de la entidad local de entrar en el Fondo de Pago a Proveedores y, a posteriori, se determine normativamente y con carácter retroactivo que tal aprobación del Plan de Ajuste conlleva una mutilación temporal de sus potestades de autoorganización. Ese mandato debería entenderse aplicable a partir de la entrada en vigor de la LRSAL, pero no parece ser esa la voluntad del MHAP en la Nota explicativa elaboradas sobre la LRSAL.

55.- ¿En qué casos una entidad local no puede realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o empresas públicas?

La segunda regla de esta disposición adicional novena de la LBRL también está directamente relacionada con el estado económico financiero de la Administración matriz, aunque su proyección objetiva sobre los entes instrumentales afectados se limite en este caso a las entidades públicas empresariales y a las empresas públicas.

Esta segunda regla se expone del siguiente modo: También durante la vigencia de tales planes de ajuste o económico-financieros, la entidad local no podrá realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles.

El ámbito objetivo se acota, pero esta regla supone el estrangulamiento de esas entidades por la imposibilidad de recibir recursos económicos. Una vez más, el problema no radica en la aplicabilidad “pro futuro” de esta regla, que obviamente está clara, sino del carácter retroactivo que se le pretende dar a la norma, puesto que si una entidad local aprobó en su día un Plan de Ajuste, a esa decisión (que entonces no tenía ningún tipo de condicionalidad) se le pretenden anudar efectos traumáticos que probablemente sean desproporcionados y puedan afectar a principios básicos en la aplicación del Derecho (¿El pleno de la entidad local hubiera aprobado un Plan de Ajuste si supiera las condicionalidades a las que se sometía esa decisión desde el punto de vista organizativo?). Lo dicho anteriormente es perfectamente aplicable en este caso.

Dada la dureza de la regla, en el trámite en el Senado se han suavizado algo sus efectos, permitiéndose que, de forma excepcional, las entidades locales puedan realizar esas aportaciones patrimoniales siempre que en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad. Condicionalidad exigente, que, dado su carácter acumulativo, no será fácil de cumplir en muchos casos. Pero parece excluir de la misma la referencia a la “regla de gasto” que aparece expresamente en otros pasajes de la Ley (por ejemplo en el artículo 116 bis LBRL).

La Nota del MHAP ha dado algunas pautas en torno a cómo debe entenderse el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. Estos son los criterios aplicativos:

- El objetivo de estabilidad presupuestaria es que hayan liquidado sus presupuestos en equilibrio o superávit, entendido este como capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional.
- El límite de deuda pública, referido a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos 51 del TRLHL, por lo que se refiere a las operaciones de endeudamiento a corto plazo, y del artículo 53 del mismo texto legal en cuanto a operaciones de endeudamiento en general para la aplicación

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

del régimen de autorización para formalizar dichas operaciones cuando lo sean a largo plazo. En consecuencia:

- Las operaciones a corto plazo vigentes a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior no deberán superar el 30 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior a aquel.
- El volumen total de capital vivo de las operaciones de crédito a corto y largo plazo vigentes a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior no deberán superar el 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

La Nota concluye que “a los efectos anteriores, se consideran aportaciones patrimoniales las incluidas en el capítulo 8 del estado de gastos de los presupuestos de las entidades locales, y concretamente en el concepto 850. Adquisición de acciones y participaciones del sector público. Las entidades que se consideran como posibles receptoras de tales aportaciones son aquellas que pertenecen al sector público local”.

56.- ¿Si una entidad instrumental de una entidad local que desarrolle actividades económicas se encuentra en desequilibrio financiero qué procedimiento deberá seguir para equilibrar sus cuentas?, ¿puede la administración matriz realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital a esas entidades como parte del plan de corrección del desequilibrio?

La tercera regla de esta disposición adicional novena de la LBRL parte de otros criterios distintos a las dos reglas anteriores, pues en este caso el dato determinante es el estado financiero de la entidad instrumental, aunque, como veremos, también el estado financiero de la Administración matriz puede tener notable importancia.

Esta tercera regla se formula del siguiente modo: aunque la Administración “matriz” (Ayuntamiento o Diputación provincial) esté saneada financieramente, aquellas entidades instrumentales que desarrollen actividades económicas y estén adscritas a efectos del SEC-95, si se encuentran en situación de desequilibrio financiero deberán aprobar, previo informe de la Intervención, en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la LRSAL un plan de corrección de dicho desequilibrio.

En cuanto al ámbito objetivo de la norma, la Nota explicativa del MHAP indica lo siguiente: “Estas entidades deben pertenecer al sector público local, pero no es necesario que estén clasificadas como administraciones públicas. Es decir, se aplica la norma tanto a las que tienen esa clasificación como a las que están clasificadas como sociedades no financieras”.

Este primer planteamiento de la regla ya suscita algunas preguntas. La primera es, sin duda, qué debe entenderse por “actividades económicas”, pues los contornos de ese enunciado podrían no estar claros. La Nota explicativa del MHAP afirma que esa expresión debe entenderse en sentido amplio, lo cual tampoco es dar muchos criterios sobre sus contornos efectivos, pero al menos nos sitúa en que, según el Ministerio, no se debe interpretar restrictivamente.

La segunda es qué debe entenderse por desequilibrio financiero. La Nota del MHAP da, asimismo, algunas pautas para determinar en qué casos se produce este desequilibrio:

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

- Para los entes que tengan la consideración de administración pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, se identifica con su necesidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas.
- Para los demás entes se identifica con la existencia de resultados negativos de explotación en dos ejercicios contables consecutivos.

Y la tercera se plantea con el precario plazo que se establece para aprobar el plan de corrección del desequilibrio, pues se fija en dos meses desde la entrada en vigor de la LRSAL (28 de febrero). No parece muy razonable que se apruebe un plan de reequilibrio por el pleno si antes no se han aprobado definitivamente las cuentas del ejercicio presupuestario anterior de la correspondiente entidad instrumental, por lo que esa fecha habrá que tomarla con carácter indicativo, ya que tampoco se anudan ningún tipo de efectos a su posible incumplimiento.

En el trámite de enmiendas del Senado se introdujo en esta norma otra condicionalidad fuerte que vincula estrechamente el estado financiero de la entidad matriz con el de la entidad instrumental. En efecto, como contenido de este Plan de corrección del desequilibrio financiero, la Administración matriz solo podrá realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de sus entidades si en el ejercicio presupuestario 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 previsto en la normativa de morosidad.

Un problema puntual que se plantea es qué cabe entender como “aportaciones patrimoniales”. En principio esa noción englobaría cualquier tipo de transferencia que se haga por parte de la Administración matriz al ente instrumental con la finalidad de corregir su desequilibrio financiero. Como bien se ha planteado en la Guía Práctica elaborada por la Fundación Democracia y Gobierno Local, cabe preguntarse si ese término “aportación patrimonial” incluye las subvenciones y las transferencias que por medio de contratos-programa realizan las entidades locales a las sociedades mercantiles o, si por el contrario, aquellas no tienen esta consideración y las entidades locales pueden mantener estas líneas de actuación. No es fácil buscar un criterio a estas cuestiones, pero una posible línea interpretativa sería aquella que impidiera la suscripción de esos contratos programas en este ejercicio 2014 con la finalidad exclusiva de corregir el desequilibrio, pero que no impidiera el mantenimiento de esos contratos-programa que anteriormente ya estuvieran implantados. Lo mismo ocurriría con las subvenciones condicionadas a programas preexistentes.

En cualquier caso, la consecuencia de este inciso probablemente supondrá, dependiendo de cómo se aplique, que muchas de esas entidades instrumentales no tengan viabilidad al “contaminarse” con la situación financiera y la deuda comercial de la administración matriz. Lo cual se podría producir a 31 de diciembre de 2014, pues alcanzada esa fecha sin que la corrección financiera se cumpliera, la entidad local deberá, en el plazo máximo de seis meses desde la aprobación de las cuentas anuales o de la liquidación del presupuesto del ejercicio de 2014, según proceda, proceder a la disolución, siendo esta en todo caso efectiva como máximo en la fecha de 1 de diciembre de 2015.

Todos estos plazos inicialmente previstos se revisan al alza (hasta el 31 de diciembre de 2014 y 1 de diciembre de 2016, respectivamente) si se trata en entidades que presenten alguno de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; y transporte público de viajeros.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Esta regla incluye, finalmente, algunas previsiones adicionales en torno a cómo debe ser interpretado el desequilibrio financiero, en función de si se trata o no de una entidad que tiene la consideración de Administración Pública según el SEC-95.

57.- ¿Pueden crearse a partir de la entrada en vigor de la LRSAL “Holdings” empresariales o entidades instrumentales de segundo grado en las entidades locales?

La cuarta regla tiene asimismo carácter estructural, pues pretende erradicar en las entidades locales “pro futuro” la existencia de entes instrumentales de segundo nivel en el ámbito local, esto es, que dependan de otros entes instrumentales. La prohibición de los “Holdings” empresariales públicos en el ámbito local se prevé ya como una regla permanente.

En efecto, la cuarta regla se enuncia del siguiente modo: “Los entes instrumentales locales no podrán estar adscritos a otro ente instrumental local. No podrán, por tanto, constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes cualquiera que sea su tipología”. La prohibición de “Holdings” empresariales locales resulta clara. Cabe preguntarse si frente a esta claridad en el enunciado de la norma es posible formular algunas estrategias alternativas tales como la de crear determinadas Agrupaciones de Interés Económico, reguladas en la Ley de 1991.

No parece muy razonable este sacrificio de las potestades de autoorganización en el ámbito local, además formulada con carácter de regla permanente y sin ningún tipo de excepciones. Esta regla no existe en el ámbito de las Comunidades Autónomas ni tampoco en lo que afecta a la Administración General del Estado. En la esfera de los gobiernos locales conviven algunas entidades que superan con creces en población y complejidad a no pocas Comunidades Autónomas. La percepción (equivocada) de que la realidad local se puede regular como un todo conduce en ocasiones a normativas que pueden suponer una seria limitación en determinados niveles de gobierno local.

58.- ¿En qué situación quedan los Holdings empresariales o las entidades instrumentales de segundo grado creadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL?

La quinta regla se refiere asimismo a la prohibición en determinadas circunstancias de los Holdings de entes instrumentales del sector público local existentes antes de la entrada en vigor de la LRSAL. Se trata por tanto de una norma de aplicabilidad transitoria o de carácter contingente.

Y esta regla se formula del siguiente modo: Aquellas entidades instrumentales que, a la entrada en vigor de esta Ley, no estén en situación de superávit, equilibrio presupuestario o resultados positivos de explotación, no podrán depender de otra entidad instrumental, debiendo quedar adscritos o vinculados directamente a las entidades locales del artículo 3.1 LBRL o bien ser disueltos en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la LRSAL. Pero esta regla se desdobra en su aplicabilidad si la entidad instrumental de segundo grado depende o no “exclusivamente” de otra entidad instrumental.

La distinción entre ambas modalidades de dependencia, se proyectan en la Nota del Ministerio del siguiente modo:

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

1.- “En cuanto a las entidades dependientes “de segundo nivel” ya existentes y que estén controladas exclusivamente por entidades dependientes directamente de las entidades locales:

Si no están en situación de superávit, equilibrio o resultados positivos de explotación, y, además, estuvieran controlados exclusivamente por unidades adscritas, vinculadas o dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, de cualquiera de las Entidades Locales del artículo 3.1 de la LRBRL, o de sus organismos autónomos, deberán:

- “subir de nivel”, es decir, pasar a tener una vinculación o dependencia directa de las entidades locales del artículo 3.1 de la LRBRL, y por tanto les aplicarán las reglas relativas a las entidades de primer nivel, o
- disolverse en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley (es decir, el día 31 de marzo de 2014) e iniciar el proceso de liquidación en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de disolución (es decir, con la fecha límite de 30 de junio de 2014). De no hacerlo, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas transcurridos seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley (es decir, el día 30 de junio de 2014)”.

Si se encuentran en situación de superávit, equilibrio o resultados positivos de explotación no les resultará de aplicación lo aquí previsto.

2.- En cuanto a las entidades dependientes “de segundo nivel” ya existentes y que no estén controladas exclusivamente por entidades dependientes directamente de las entidades locales:

- Las unidades dependientes directamente de las entidades locales deberán proceder a la transmisión de su participación en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley (es decir, en el plazo que concluye el día 31 de marzo de 2014).

De no hacerlo quedarán automáticamente disueltas transcurridos seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley. Ciertamente, como en el caso anterior, habría que diferenciar entre “disolución” y “liquidación” de tales entidades, tal como prevé la legislación mercantil. Una vez más, para los mismos supuestos de actividades esenciales recogidos en la regla tercera, se prevé la ampliación del plazo en un año más.

Al igual que en el supuesto de la tercera regla, el problema que se plantea aquí es la posible disociación entre la norma de Derecho Público (disposición adicional novena de la LRSAL) y la legislación mercantil. En efecto, los plazos de disolución se marcan en la norma de Derecho Público, pero se debe tener siempre en cuenta las previsiones de la legislación mercantil, sobre todo en lo que afecta a la liquidación de sociedades mercantiles.

Este conjunto de medidas no puede minusvalorarse, pues sus efectos sobre determinadas entidades locales pueden ser evidentes y, en muchos casos, traumáticos (pérdida de cartera de servicios, racionalización organizativa, reducciones de plantilla, etc.). Frente a unas medidas aplazadas en el tiempo (reglas 3 y, en alguna medida, 4 y 5), hay otras de efectos inmediatos y cuyas consecuencias serán tangibles a muy corto plazo. Estas medidas de racionalización encuentran su origen en un contexto (cuando fueron diseñadas) de “excepción fiscal”, se ha suavizado algo en su tramitación parlamentaria (aunque en un caso se ha endurecido), pero

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

ahora hay que leerlas en clave de sostenibilidad financiera tanto de la Administración matriz como de los entes instrumentales. Desde un punto de vista cuantitativo, el Plan Presupuestario para 2014 ha previsto un ahorro final por este concepto (redimensionamiento del sector público instrumental local de aproximadamente 1.400 millones de euros hasta 2019).

59.- ¿Cómo aborda la LRSAL la figura de los Consorcios?, ¿Se confiere a los Consorcios locales un carácter subsidiario?

Aparte de lo previsto en la disposición adicional novena de la LBRL, se ha de hacer aquí referencia sucinta al nuevo régimen jurídico de los Consorcios, que ha sido fuertemente alterado en la LRSAL. Aunque inicialmente (en los diferentes borradores del ALRSAL) los Consorcios estaban muy cuestionados, lo cierto es que tras el dictamen del Consejo de Estado y los últimos ajustes que se hicieron al proyecto de ley, su debilitamiento normativo se atenuó algo (pues aparecen como fórmula de gestión en el artículo 26.2 LBRL), pero “la huella” de su cuestionamiento como estructuras prestadoras de servicios municipales se mantiene en la Ley.

La figura de los Consorcios ha sufrido un cambio de notable importancia en su configuración jurídica a partir de la LRSAL y, como se dirá inmediatamente, no parece que será la última. En todo caso, en la estructura de la LRSAL los Consorcios tienen varios planos de análisis:

- En primer lugar, está la configuración subsidiaria de los Consorcios locales frente a los convenios, que se regula en la modificación del artículo 57 LBRL.
- En segundo lugar, se encuentra la modificación sustantiva del régimen de los consorcios desde una perspectiva de instrumental (“adscripción”) y en cambios que se concretan en su régimen financiero y contable, así como de personal.
- En tercer plano están las excepciones a la aplicabilidad de las exigencias (o de algunas de las exigencias) previstas en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992.
- Y, en cuarto lugar, se tratan los problemas transitorios que implican la adaptación de los estatutos de los Consorcios y, en su caso, del régimen económico-financiero y de personal.

En todo caso, se ha de tener en cuenta asimismo que, dada la naturaleza instrumental que la LRSAL les atribuye, los Consorcios se regulan también, junto al resto de entes instrumentales del sector público local, en la disposición adicional novena (ya analizada anteriormente) y en la disposición adicional duodécima de la LBRL (que trata de las retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local y número máximo de miembros de los órganos de gobierno). Esta última referencia se aborda en una cuestión puntual más adelante.

Veamos ahora el primer punto, esto es, la subsidiariedad de los consorcios frente a los convenios en todos aquellos supuestos de cooperación técnica entre la Administración local y el resto de Administraciones públicas. El artículo 57 LBRL, que se mantiene en su redacción desde los primeros borradores del ALRSAL, redefine el papel de los consorcios locales, en la línea ya expuesta: el carácter subsidiario de los mismos frente a los convenios se plasma de forma clara en el apartado 3 de ese artículo. Se pretende asimismo que mejoren la eficiencia de la gestión pública y cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como evitar duplicidades. Y no podrá demandar el Consorcio más recursos de los inicialmente previstos.

Esa subsidiariedad se advierte de forma nítida en la norma, cuando se afirma de forma categórica que “la constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio”. Por tanto, en el expediente se ha de acreditar

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

esa imposibilidad de alcanzar los mismos fines a través de otros instrumentos de cooperación. La sospecha sobre los Consorcios, tal como se decía, adquiere carta de naturaleza.

No obstante, en alguna propuesta de regulación autonómica (proyecto de ley de la Xunta de Galicia), aun citando el artículo 57 de la LBRL, el marco normativo que establece un régimen jurídico común de los instrumentos de cooperación a través de los consorcios y convenios, lo que pretende dar una carta de naturaleza ordinaria al uso de los consorcios en el ámbito de la gestión de los servicios públicos locales, a pesar de lo previsto en la regulación básica.

60.- ¿En qué cuestiones sustantivas se modifica el régimen jurídico de los Consorcios?, ¿Cuál es la nueva regulación de los Consorcios a partir de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre?

La modificación más sustantiva del régimen jurídico de los consorcios se lleva a cabo por la disposición final segunda de la LRSAL, que incorpora una nueva disposición adicional vigésima a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por tanto, se trata de una reforma del régimen jurídico general de la figura de los consorcios, aplicable por tanto a todas las Administraciones públicas y no solo a las Administraciones locales.

Y allí se establece, entre otras cosas, que los estatutos de los Consorcios determinarán la Administración Pública a la que estará adscrito el Consorcio, en función de una serie de criterios de prioridad que se regulan en el apartado dos de esa misma disposición. Algunos de estos criterios toman como referencia previsiones o decisiones recogidas en los propios estatutos del consorcio (apartados a) a e), mientras que otros se vinculan esencialmente con criterios cuantitativos (apartados f) a h), ya sean relativos a financiación, participación en el fondo patrimonial o mayor número de habitantes o extensión territorial. El hecho cierto es que para saber a qué Administración se “adscribe” un Consorcio hay que ir examinando sucesivamente si se cumplen algunos de los requisitos previstos en los apartados a) a h), del apartado dos de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992. Asimismo, se prevén una serie de reglas en relación con la participación de entidades privadas sin ánimo de lucro y la adscripción del consorcio (apartado 3), la sujeción del régimen presupuestario, contabilidad y control a la Administración que esté adscrito (apartado 4), y en particular la previsión de que el personal de los consorcios “podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes” (apartado 5).

De este nuevo marco normativo bien se puede concluir que la figura consorcial ha adquirido un fuerte carácter de instrumental, lo que cuestiona de plano su naturaleza de entidad local y refuerza su carácter de entidad instrumental de la Administración a la cual se adscribe (o “Administración dominante”). Este carácter instrumental puede conducir, como se ha expuesto en la Guía Práctica de la Fundación Democracia y Gobierno Local, a considerar derogado el artículo 40 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955. En el ámbito de Cataluña, se ha de tener en cuenta la afectación de este régimen jurídico básico en el ámbito local a los artículos 312 y siguientes del Reglamento de Obras, Actividades y Servicios.

61.- ¿En qué circunstancias no se aplica el régimen general de los Consorcios en la LRSAL?

La aplicabilidad de este régimen jurídico general en materia de Consorcios se modula o se gradúa en la LRSAL en dos supuestos específicos: disposición adicional decimotercera (Consorcios para la prestación de servicios mínimos) y disposición adicional decimocuarta (Régimen jurídico especial de determinados consorcios).

En el primer caso, la aplicabilidad del apartado 4, de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, en lo que afecta a que el personal de los consorcios deberá ser procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones que formen parte del consorcio, se exceptúa en el siguiente supuesto:

- Que el Consorcio esté constituido antes de la entrada en vigor de la Ley
- Y que preste alguno o algunos de los servicios mínimos a los que se refiere el artículo 26 LBRL.

Solo en estos casos (cuando concurren ambos requisitos) el personal de ese Consorcio podrá continuar siendo personal propio y no cabrá, por tanto, adoptar las medidas traumáticas que luego se tratan.

El segundo caso, es una excepción del régimen general previsto en esa misma disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Pero en este caso, a diferencia del anterior, la excepción es absoluta (“no resultará de aplicación a los consorcios”). Pero para ello se requiere la convergencia de una serie de requisitos de forma acumulativa. A saber:

- Que el Consorcio esté constituido antes de la entrada en vigor de la Ley.
- Que no tenga la consideración de Administración Pública a efectos del SEC-95.
- Que esté participado por entidades públicas y privadas.
- Que no esté incurso en pérdidas durante dos ejercicios consecutivos
- Que no hayan recibido subvenciones de las Administraciones Públicas en los cinco ejercicios anteriores a la entrada en vigor de esta Ley, con independencia de las aportaciones a las que estén obligados los entes consorciados.

Si mantienen toda y cada una de los requisitos establecidos, estos Consorcios se registrarán por sus respectivos Estatutos. Esta prolija exigencia de requisitos más parece pensada para una solución “ad hoc” de algún tipo de Consorcio o de algún grupo específico de Consorcios.

62.- ¿Cuál es el régimen transitorio de los Consorcios en lo que afecta a la adaptación de sus Estatutos y al régimen de su personal?

La disposición transitoria sexta de la LRSAL establece, por un lado, que los Consorcios que ya estuvieren creados en el momento de entrada en vigor de esta Ley, deberán adaptar sus estatutos en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley. Esa adaptación se debe hacer en los términos previstos en la nueva disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992. Y ello conlleva la adscripción de estos Consorcios a la Administración que sea dominante según los criterios establecidos en esa norma. Este tema es particularmente importante puesto que la adscripción de un Consorcio deficitario a una Administración matriz (sea Ayuntamiento o Diputación) puede conllevar que se “contamine” la salud financiera de esa entidad y pase a

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

incumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con los efectos traumáticos que ello conlleva.

Para facilitar ese “derecho de salida” de las distintas Administraciones que formen parte del Consorcio, pero especialmente de aquellas que tengan posición dominante, se está tramitando una importante modificación del régimen jurídico de los Consorcios que requerirá en su día una nueva modificación de los Estatutos. Nos referimos al Proyecto de Ley de Racionalización del Sector Público y de medidas de reforma administrativa (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 7 de febrero de 2014), donde en sus artículos 12 a 15 se regula, entre otras cosas, el derecho de separación del consorcio (procedimiento, causas, efectos y liquidación), así como la preceptiva adaptación de los Estatutos de los Consorcios a las previsiones de esta Ley en el plazo máximo de tres meses.

Por otro lado, esa disposición adicional sexta de la LRSAL prevé que la adaptación del régimen jurídico del personal (que puede tener consecuencias traumáticas) será aplicable a partir del 1 de enero del año siguiente (lo que plantea algunas dudas de cómputo de los plazos, pues si la aprobación de los estatutos se debe realizar “en el plazo de un año desde la entrada en vigor” cabe presumir que sería el 31 de diciembre de 2014 y la adaptación del régimen jurídico el 1 de enero de 2015; no pensamos que esta interpretación sea acorde con la pretensión del legislador).

En cualquier caso, esta adaptación del régimen jurídico aplicable al personal conllevaría que si el personal propio del Consorcio es funcionario (de acuerdo con la Nota del MHAP) se adscribiría a la Administración dominante. En cuanto al personal laboral cabe la duda de si se produciría una adscripción también a la Administración dominante (por sucesión de empresas) o cabría algún tipo de medida de rescisión de los contratos de trabajo por causas organizativas. Pero estas cuestiones se analizan en otro lugar.

FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

63.- ¿Cuál es el sistema de fuentes de la habilitación nacional?

No cabe duda que la regulación que lleva a cabo la LRSAL de la “resucitada” figura de los funcionarios con habilitación de carácter nacional (erradicando la breve presencia temporal de los denominados a partir del EBEP “funcionarios con habilitación de carácter estatal”), representa en buena medida un retorno a la situación existente en la LBRL de 1985, aunque reforzando más aún las competencias de la Administración del Estado en esta materia (y, por consiguiente, debilitando las competencias de las Comunidades Autónomas y las de las entidades locales).

La LRSAL ha introducido, en efecto, una nueva regulación de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional que incorpora importantes novedades con relación al régimen inmediatamente precedente contenido en el EBEP.

En primer lugar, se ha dado nueva redacción al art. 92 LRBRL, relativo al sistema de fuentes del empleo público local, en virtud del cual los habilitados nacionales se rigen, en primer término, por lo previsto en la propia LRBRL; en segundo lugar, se ha incluido un nuevo art. 92 bis en la LRBRL comprensivo del completo estatuto jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional; en tercer lugar, según se desprende del tenor literal de la Disposición Derogatoria de la LRSAL, se han derogado expresamente la Disposición Adicional Segunda, referente a los Funcionarios con habilitación de carácter estatal, y la Disposición Transitoria Séptima, que aludía al régimen transitorio de los procedimientos en materia de esta clase específica de personal, del EBEP; y, finalmente, en lógica consecuencia con lo anterior, la Disposición Transitoria Séptima de la LRSAL regula el régimen transitorio de este colectivo funcional.

De acuerdo con lo señalado en su Disposición Final Sexta, la LRSAL entró en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», de modo que desde el 31 de diciembre de 2013 las previsiones contenidas en los arts. 92 y 92 bis de la LRBRL son de aplicación directa.

No obstante lo anterior, hay que tener en cuenta que esa aplicación directa resulta algo compleja por tres tipos de razones. La primera de ellas, porque en el propio art. 92 bis LRBRL existen numerosas llamadas al desarrollo reglamentario de su contenido –creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo; bases y programas de selección; provisión de puestos de trabajo; circunstancias excepcionales que justifican la solicitud de nombramientos provisionales; situaciones administrativas; y, finalmente, régimen disciplinario-. Circunstancia que obliga a tener en consideración lo previsto en la Disposición Transitoria Séptima LRSAL, a tenor de la cual “mantiene su vigencia la normativa reglamentaria referida a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del citado artículo”, que se concreta en los Reales Decretos 1174/1987, de 18 de septiembre, de régimen jurídico de régimen jurídico de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional, 1732/1994, de 29 de julio, de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional y 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

La segunda razón va referida al hecho de haberse modificado la titularidad de la competencia sobre algunas de las materias que configuran el régimen jurídico de esta clase de funcionarios. De este modo, tras derogarse la Disposición Adicional Segunda del EBEP, en el nuevo art. 92 bis de la LRBRL se han incluido materias como competencia estatal –a título de ejemplo, la selección, concurso ordinario, nombramientos provisionales, etc.-, que con anterioridad correspondían a las Comunidades Autónomas y, como es el caso de Cataluña, habían sido objeto de desarrollo reglamentario a través de, entre otros, el Decreto 195/2008, de 7 de octubre, que regula determinados aspectos del régimen jurídico del personal funcionario con habilitación de carácter estatal de las entidades locales de Cataluña y el Decreto 234/1994, de 13 de septiembre, de méritos en relación con especialidades de organización territorial y normativa autonómica en concursos de funcionarios con habilitación de carácter estatal, modificado por el Decreto 74/1998, de 3 de marzo.

Y finalmente, la tercera razón que suscita la complejidad de la aplicación del nuevo art. 92 bis LRBRL se refiere a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la LRSAL y el régimen jurídico aplicable. No obstante, a estos efectos, hay que tener en consideración lo previsto en la Disposición Transitoria Séptima de la propia LRSAL, según la cual *“los procedimientos administrativos referidos a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley continuarán su tramitación y se resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su iniciación”*.

De acuerdo con las premisas anteriores, el resultado es el diseño de un modelo de habilitación nacional de marcado acento estatal, que presenta las siguientes complejidades en el momento aplicativo:

- a) Hay materias que resultan de aplicación directa sin necesidad de una norma de desarrollo –clasificación de la Escala de funcionarios-
- b) En el caso de otras materias, para su aplicación efectiva se requiere de un específico desarrollo reglamentario estatal, sin perjuicio de lo cual, transitoriamente, puede acudir a los Reales Decretos 1174/1987 y 1732/1994
- c) Otros aspectos necesitados de la interposición de una norma reglamentaria no pueden ser cubiertos con los Reales Decretos 1174/1987 y 1732/1994, siendo preciso un Real Decreto de nueva factura -circunstancias excepcionales que justifican la solicitud de nombramientos provisionales-
- d) Por último, hay materias que, transitoriamente, se regularán por la normativa autonómica –selección de habilitados-

La Nota explicativa de la Generalitat de Cataluña de 16 de abril de 2014, dedica las últimas páginas a describir las novedades que se introducen en el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional a partir de la LRSAL y, asimismo, recoge el sistema de atribución de competencias en materia de provisión no definitiva de puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional y el régimen disciplinario aplicable a estos funcionarios, entre otras cosas.

Asimismo, es preciso poner de relieve que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas está elaborando un Real Decreto por el que se regulará el régimen jurídico de los funcionarios de habilitación de carácter nacional a partir de la LRSAL, regulando, entre otros aspectos, la delimitación de funciones reservadas, la estructura y acceso a la habilitación, la creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo, así como las situaciones administrativas y el régimen disciplinario, la forma de provisión de puestos de trabajo y el Registro integrado de funcionarios con habilitación de carácter nacional. Habrá que esperar,

por tanto, a que ese Real Decreto, por la importancia intrínseca que tiene, se publique en el Boletín Oficial del Estado.

64.- ¿A quién corresponde aprobar la oferta de empleo público y la selección?

A diferencia de lo que sucedía en el régimen previsto en el EBEP, que atribuía esta función a las Comunidades Autónomas, el nuevo art. 92 bis 5 de la LRBRL, retomando el criterio anterior a 2007, atribuye al Estado la aprobación de la oferta de empleo público, la selección y la formación, a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, conforme a las bases y programas que se aprueben reglamentariamente. De este modo, habrá que esperar tanto a la publicación del Real Decreto por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de 2014, a efectos de verificar la inclusión de plazas en alguna de las subescalas en que se articula la Escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, como el desarrollo reglamentario relacionado con las bases y programas de los respectivos procesos selectivos. Con ello, se quiere poner de relieve que la regulación prevista en los arts. 11 y 12 del Decreto 195/2008, de 7 de octubre, referentes a la selección de funcionarios con habilitación de carácter estatal, han quedado derogados al carecer la Generalitat de Cataluña de competencia alguna en orden a la aprobación de la oferta de empleo público y selección de esta clase específica de funcionarios.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de procesos selectivos convocados con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, por aplicación del párrafo segundo de su Disposición Transitoria Séptima, habrá que entender que se desarrollarán y resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su iniciación. Situación en la que se encuentran los procesos selectivos convocados mediante diferentes Órdenes de la Consejería de Gobernación y Relaciones Institucionales de diciembre de 2013 para el acceso tanto a la subescala de Secretaría -categoría de entrada (18 plazas) y categoría superior (12 plazas)-, como a la subescala de Intervención-Tesorería -categoría de entrada (30 plazas) y categoría superior (12 plazas)- y, finalmente, a la subescala de Secretaría-Intervención -(40 plazas)-.

65.- ¿Cuál es la normativa aplicable a la creación, clasificación y supresión de puestos reservados?

Corresponde al Gobierno regular mediante Real Decreto las especialidades en materia de creación, clasificación y supresión de puestos reservados a habilitados nacionales, a tenor de lo dispuesto en el art. 92 bis 4 LRBRL

En tanto no se apruebe ese Reglamento, por aplicación de lo dispuesto en el párrafo primero de la Disposición Transitoria Séptima de la LRSAL, mantiene su vigencia la normativa reglamentaria referida a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del art. 92 bis LRBRL, que se concreta en los arts. 2 a 9 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, modificado por el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

66.- ¿Cuáles son las características del concurso como forma de provisión de puestos de trabajo?

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Al igual que sucedía con la regulación inmediatamente precedente contenida en el EBEP, el art. 92 bis 6 de la LRBRL configura al concurso como la forma habitual y normal de provisión de puestos de trabajo, distinguiendo dos clases, el concurso ordinario y el concurso unitario.

Al margen de estas dos cuestiones, las diferencias con la regulación contenida en la hoy derogada Disposición Adicional Segunda del EBEP son notables. Por lo pronto, a diferencia de la regulación contemplada en ésta, que podía inducir a sostener que el ámbito territorial del concurso ordinario era el correspondiente a la respectiva Comunidad Autónoma, el art. 92 bis 6 LRBRL especifica con rotundidad que *“el ámbito de los concursos será de carácter estatal”*, aclarando cualquier duda que pudiese suscitarse al respecto.

Por otra parte, retomando el esquema original del hoy derogado art. 99 de la LRBRL que había rechazado el modelo diseñado por el EBEP, se fija el porcentaje de valoración de los méritos generales con una desmesurada intervención del Estado, pues a éste le corresponde *“un mínimo del 80% del total posible conforme al baremo correspondiente”*. Los méritos correspondientes a las especialidades de las Comunidades Autónomas se fijarán por cada una de ellas y, se dice en el propio art. 92 bis 6, *“su puntuación podrá alcanzar hasta un 15% del total posible”*. Mientras que, finalmente, los méritos correspondientes a las especialidades de la Corporación local se fijarán por ésta y *“su puntuación alcanzará hasta un 5% del total posible”*. La consecuencia inmediata que se deriva de esta nueva regulación es que habrán de adaptarse a esas previsiones los arts. 1 a 3 del Decreto 234/1994, de 13 de septiembre, de méritos en relación con especialidades de organización territorial y normativa autonómica en concursos de funcionarios con habilitación de carácter estatal, modificado por el Decreto 74/1998, de 3 de marzo.

Los términos en que está redactado el art. 92 bis 6 de la LRBRL pueden llegar a inducir que en el desarrollo de la norma legal vía Real Decreto el porcentaje estatal se aumente, puesto que el límite que se fija es de mínimos, y se reduzca correlativamente el de las Comunidades Autónomas, puesto que el 15% es un límite *“que podrá alcanzar”*, no que alcanzará. Con ello se vislumbra un horizonte no exento de complejidad en el que, mucho nos tememos, en algún momento intervendrán los Tribunales de Justicia.

Finalmente, la última diferencia apreciable con la regulación que se contemplaba en el EBEP va referida al concurso ordinario, pues a diferencia de lo que sucedía con anterioridad, en que las Comunidades Autónomas regulaban en su ámbito territorial las bases comunes del concurso ordinario y el porcentaje de puntuación de los méritos, en el vigente el art. 92 bis 6 LRBRL es el Estado, a través de un Real Decreto, el que fija el modelo de convocatoria y bases comunes que han de emplear las Corporaciones locales con puestos vacantes.

67.- ¿Qué ocurre con el concurso ordinario de 2014?

Tal y como se acaba de reseñar en el epígrafe anterior, la regulación del concurso ordinario presenta una serie de novedades importantes que requieren de un desarrollo reglamentario a través de un Real Decreto que ha de aprobar el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En concreto, se trata de desarrollar el nuevo porcentaje de méritos generales, autonómicos y específicos, el modelo de convocatoria y las bases comunes.

Por otra parte, hay que recordar que el concurso ordinario, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo cuarto del apartado 5.1 de la Disposición Adicional Segunda del EBEP, se inicia con la aprobación de las bases correspondientes por las Corporaciones locales, circunstancia que, en no pocos supuestos, ha tenido lugar con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL el pasado 31 de diciembre de 2013.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

De acuerdo con estas dos precisiones, lo más prudente sería que, en aplicación de lo previsto en el párrafo segundo de la Disposición Transitoria Séptima de la LRSAL, para todos los supuestos el concurso ordinario de 2014 se regule por la normativa vigente antes de la entrada en vigor de la LRSAL.

68.- ¿Cuáles son los requisitos de la libre designación?

En la línea señalada por el art. 15 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que modificó la Disposición Segunda del EBEP en esta materia, el nuevo art. 92 bis 6 de la LRBRL lleva a cabo una regulación de la libre designación que plantea algunos interrogantes que precisan de un criterio claro de aplicación, al margen, claro está, de las controversias competenciales y la afectación a la autonomía local que suscita su contenido.

Desde una perspectiva subjetiva, la libre designación alcanza exclusivamente a las entidades locales expresamente enumeradas en el párrafo primero del art. 92 bis 6 LRBRL.

Cuando se trate de puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones enunciadas en el art. 92 bis 1.b) se requiere “la autorización expresa del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas Locales”. La primera cuestión a dilucidar de este requisito legal consiste en determinar si la autorización se precisa para la convocatoria de provisión del puesto de trabajo por el sistema de libre designación, para el nombramiento que efectúe la correspondiente Corporación local o para ambos. Sin perjuicio que en todos los casos la Administración estatal está ejerciendo un control de oportunidad vedado expresamente por el Tribunal Constitucional (SSTC 4/1981, 32/1981, 27/1987, 13/1988, entre otras) parece aconsejable sostener que esa autorización únicamente se precisa para la convocatoria del puesto. De este modo, la actuación del órgano de la Administración estatal competente en materia de Haciendas Locales habrá de limitarse a verificar los elementos reglados del acto: si la entidad local se encuentra incluida en el listado del propio art. 92 bis 6 y si las funciones del puesto son las relacionadas en el art. 92 bis 1 b) LRBRL, limitando con ello la discrecionalidad.

De modo que no parece que esa autorización expresa estatal pueda considerarse un requisito para efectuar el nombramiento de un funcionario específico, criterio que encuentra respaldo en la configuración de la libre designación en el art. 80 del EBEP, como “*apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto*”, que no permite la intervención de otra Administración distinta a la que tiene la competencia para realizar el nombramiento.

69.- ¿Cuál es la normativa aplicable a los nombramientos provisionales, comisiones de servicio, acumulaciones, nombramientos de interinos y accidentales?, ¿En qué supuestos puede efectuar nombramientos provisionales el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas?

En este caso concreto, también se ha producido una reversión de competencias a favor del Estado. De este modo, si la hoy derogada Disposición Adicional Segunda del EBEP preveía en su apartado 5.3 que estas actuaciones correspondían a las Comunidades Autónomas “*de acuerdo con su normativa*”, el vigente art. 92 bis. 7 LRBRL dispone que dicha tarea la efectuarán las Comunidades Autónomas “*de acuerdo con la normativa establecida por la*

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Administración del Estado”. De este modo, y sin perjuicio del futuro desarrollo reglamentario estatal de esta cuestión, hay que entender que resulta de aplicación a esta materia lo previsto en los arts. 30 a 39 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, modificado por el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio.

El art. 92 bis 8 de la LRBRL incorpora una novedad al régimen jurídico de los habilitados nacionales inédita hasta la fecha. En este sentido, con carácter general se prevé que *“los funcionarios deberán permanecer en cada puesto de trabajo, obtenido por concurso, un mínimo de dos años para poder participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo o ser nombrados con carácter provisional en otro puesto de trabajo, salvo en el ámbito de una misma Entidad Local”*.

Fijada la regla general, a continuación se prevé una excepción al disponer que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pueda efectuar nombramientos provisionales cuando el habilitado nacional no lleve dos años en el puesto obtenido por concurso, siempre y cuando concurren dos circunstancias acumulativas:

- a) Siempre que existan razones y circunstancias que requieran la cobertura del puesto con carácter urgente por estos funcionarios
- b) Que el puesto no pueda cubrirse a través de nombramiento provisional por habilitado que lleve más de dos años en el último puesto obtenido por concurso

En este caso concreto, lo más prudente parece ser entender que la eficacia de esta disposición queda condicionada a la aprobación de la norma reglamentaria en que han de regularse “las circunstancias excepcionales que justifiquen la solicitud de un nombramiento provisional”, tal y como dispone el párrafo tercero del art. 92. bis 8 LRBRL.

70.- ¿A quién corresponde la declaración de las situaciones administrativas de esta clase de funcionarios?

Se trata de una competencia que, a diferencia de lo que podría derivarse de la derogada Disposición Adicional Segunda del EBEP, corresponde al Estado a tenor del art. 92 bis 4 de la LRBRL. De este modo, en tanto se apruebe el Real Decreto aludido en dicho precepto, por aplicación de la Disposición Transitoria Séptima de la LRSAL resulta de aplicación lo previsto en los arts. 47 a 53 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, de régimen jurídico de régimen jurídico de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional, con las modificaciones introducidas por el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, así como el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración del Estado. De acuerdo con ello, en definitiva, no resulta de aplicación lo previsto en el art. 36 del Decreto 195/2008, de 7 de octubre, que regula determinados aspectos del régimen jurídico del personal funcionario con habilitación de carácter estatal de las entidades locales de Cataluña.

DIRECCIÓN PÚBLICA, FUNCIÓN PÚBLICA Y RECURSOS HUMANOS

Medidas que afectan al personal eventual

71.- ¿Cuáles son las novedades que introduce la LRSAL en materia de personal eventual?

Las novedades normativas que prevé la LRSAL en materia de personal eventual son básicamente dos: una regulación material con cuestiones de régimen jurídico específico, como es el caso del artículo 104 bis de la LBRL; y una regulación transitoria que se encuentra en la disposición transitoria décima de la LRSAL, donde hay igualmente algunas previsiones que afectan, si bien de forma temporal, a la aplicabilidad de determinadas limitaciones y cuestiones de régimen jurídico.

En todo caso, esta regulación no se puede analizar aisladamente y se tiene que incorporar junto a la de otras normas básicas que ya están recogidas en la legislación vigente. Por ejemplo:

- Según el art. 12 del EBEP, el personal eventual es aquel que “sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial” con carácter no permanente y en virtud de un nombramiento libre.
- A nivel local, el art. 104 de la LBRL determina que al inicio de cada mandato el pleno municipal fije el número, características y retribuciones del personal eventual, sin que estas determinaciones puedan modificarse excepto en el trámite de aprobación de los presupuestos anuales de la corporación.

También hay que tener en cuenta las previsiones normativas que se prevean en la legislación autonómica en materia de personal eventual, pero siempre que no haya contradicción entre la normativa autonómica y la legislación básica, puesto que en este caso se aplicaría la normativa básica por un efecto de desplazamiento de la normativa autonómica. Si es una regulación complementaria, ningún problema.

La novedad más importante de la LRSAL es, sin duda, que se ha introducido un nuevo artículo en la LBRL: el art. 104 bis que impone una serie de normas respecto del régimen jurídico de este personal y en cuanto al número máximo de eventuales que el Pleno de la corporación puede nombrar. Esto es lo que se comentará en las cuestiones siguientes.

72.- ¿Cuántos eventuales se pueden nombrar desde la entrada en vigor de la LRSAL?

Hasta este momento la LBRL no establecía ninguna concreción en cuanto al número máximo o mínimo de eventuales y los plenos de los entes locales eran libres para determinar el número. Ahora la LRSAL cambia esta situación e introduce una limitación del número máximo de eventuales que se pueden nombrar, previsión que además varía en función de la población que tenga el municipio.

La finalidad de esta medida, que es básicamente de “carácter cosmético”, pretende dar señales de “ejemplaridad” de la Política Local ante la ciudadanía, puesto que los efectos de ahorro sobre el gasto público son casi simbólicos (y tras las elecciones locales de 2015 el gasto en este tema puede incluso dispararse si las entidades locales “apurán” los límites permitidos por el legislador). Pero hay que objetar que este diseño en tramos de población (una concreción del principio de diferenciación) es un poco aleatorio puesto que no tiene ningún

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

sentido, por ejemplo, que un municipio de menos de 20.000 habitantes (y más de 10.000) tenga un máximo de dos puestos de personal eventual y en cambio un municipio de 21.000 habitantes pueda tener siete.

Esta medida plantea igualmente algunas objeciones desde la perspectiva de la aplicación del principio de autoorganización local, que es una manifestación propia del principio de autonomía local constitucionalmente garantizado, así como encuentra reflejo explícito en la Carta Europea de Autonomía Local. Se trata, no obstante, de una limitación que está prevista en la ley y que se justifica, como se decía antes, en la aplicación al mundo local del principio de diferenciación, pero hay algunas medidas que pueden no tener una justificación objetiva, y que podrían vulnerar estos principios.

El respeto al principio de autonomía local, puede ser salvado, puesto que hay que recordar que se trata sólo de una limitación que afecta al número máximo de nombramientos, pero la decisión de si la corporación tiene que tener o no personal eventual y con qué alcance continúa siendo competencia del Pleno de la corporación.

El número máximo de eventuales que se pueden nombrar es la siguiente:

Población del municipio	Núm. Máximo de eventuales
entre 2000 a 5000 hab.	excepcionalmente 1 (si no hay ningún electo con dedicación exclusiva)
entre 5001 a 10.000 hab.	1
entre 10.001 hab. a 20.000 hab.	2
entre 20.001 hab. a 50.000 hab.	7
entre 50.001 hab. a 75.000 hab.	½ núm. electos del municipio
entre 75.001 hab. A 500.000 hab.	= núm. electos del municipio
O más de 500.001 hab.	0,7% de la plantilla total del ente local
Diputaciones provinciales	= municipio más poblado de su provincia
Consejos y Cabildos insulares	“regla particular”

Como se dicho la escala es de máximos, consecuentemente, siempre que no se superen los umbrales que se determinan se puede nombrar el número de personal eventual que se quiera, con las limitaciones que se prevén en la disposición transitoria décima de la LRSAL. Además en el caso de los municipios de más de 500.000 habitantes, la LRSAL establece el criterio para determinar cuál es la plantilla del ente local que hay que tener presente para calcular el 0,7% del porcentaje de la plantilla. Según la norma se tendrá que tener en cuenta solo el personal de los entes que “tengan la consideración de Administración pública en el Sistema europeo de cuentas” o también conocido como SEC.

73.- Estas limitaciones ¿a qué entes locales se aplican?

En principio el listado parece referirse exclusivamente a todos los municipios de más de 2.000 habitantes, a las Diputaciones provinciales y a los Consejos y Cabildos insulares.

En cuanto al número máximo de personal de las Diputaciones provinciales, se tiene que tomar como referencia el municipio de la provincia que tenga más población, mientras que las los Cabildos Insulares tienen una regulación específica en relación con el cálculo recogida en la misma LBRL.

La ley prevé un limitación a la potestad de autoorganización de otras entidades locales que no se regulan en el art. 104 bis de la LBRL, puesto que el resto de entidades locales y de sus organismos dependientes, no pueden incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual.

Ahora bien, ¿a qué entes locales deja fuera el nuevo art. 104 bis de la LBRL? Si interpretamos sistemáticamente este artículo, teniendo presente el resto de artículos de la LBRL, hay que interpretar que este previsión se refiere, además de a los municipios de menos de 2.000 habitantes, también al resto de entes locales que menciona el art. 3.2 de la LBRL; es decir, a las comarcas (u otras entidades que agrupen varios municipios de creación autonómica), a las áreas metropolitanas y a las mancomunidades de municipios.

Esta prohibición también representa una mutilación de la potestad de autoorganización de estas entidades locales. Por ejemplo, parece incorrecto que el legislador básico que no regula algunas de estas entidades local más que en relación a aspectos generales, no deje ningún tipo de margen de configuración normativa en este aspecto a la legislación autonómica, sobre todo en el caso de las comarcas donde la regulación de estas entidades locales está prevista en el Estatuto de Autonomía y en la legislación autonómica respectiva. Habría que plantearse hasta qué punto la previsión de la disposición adicional sexta del LRSAL no sería aplicable en este caso y representaría una excepción a la norma del art. 104.bis. 2 de la LBRL.

En efecto, en materia por ejemplo de limitaciones de retribuciones de miembros de las entidades locales (art. 75 bis de la LBRL), no se hace referencia tampoco a las comarcas pero la Nota explicativa del Ministerio ya ha dicho claramente que, se aplican las limitaciones previstas en el art. 75 bis de la LBRL en función de los criterios de población establecidos y esto no puede tener otro fundamento que la mencionada disposición adicional sexta de la LBRL.

A pesar de que no haya una excepción expresa en la LRSAL, también sería necesario preguntarse si las Áreas Metropolitanas ya no pueden, a partir de este momento, nombrar personal eventual o si al personal que tienen actualmente se le aplica las limitaciones previstas el art. 104 bis de la LBRL. Una cuestión que no está clara, pero que puede tener una clarificación, al menos temporal, en la aplicación que se haga del alcance de la disposición transitoria décima de la LRSAL.

En efecto, a pesar de que el enunciado de la norma es claro, puesto que se refiere sólo a las limitaciones en el número de cargos representativos con dedicación exclusiva y de personal eventual, esta disposición transitoria en la regulación material que hace no establece ningún tipo de diferencia en su contenido y amplía notablemente el alcance del enunciado, regulando, por ejemplo, las limitaciones retributivas (que no están en el enunciado de la disposición) y usa siempre la referencia al art. 104 bis de la LBRL en su integridad. Esto quiere decir que la excepción singular, siempre que se produzca la cadena de condiciones materiales que prevé la norma, se puede también extender no tan solo a las limitaciones numéricas de personal eventual sino también a otras limitaciones o prohibiciones que afectan a otras cuestiones. Por

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

tanto, habría que defender que si una entidad local como es una comarca, una mancomunidad o un Área Metropolitana, está cumpliendo con las exigencias previstas a la disposición transitoria décima LRSAL (cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda, así como además no superen en más de treinta días su período medio de pago a los proveedores según la legislación de morosidad), podría diferir la aplicabilidad de estas normas al 30 de junio de 2015. La única duda será entonces si estas entidades estarán incluidas en el listado que hará público la Secretaria General de Administraciones Locales y Autonómicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La referencia a “entidades locales” que hace esa disposición avala esta interpretación.

Y esta interpretación tiene un sentido institucional, porque, en caso contrario, estas normas (art. 104 bis de la LBRL) se aplicarían durante un periodo o momento avanzado del mandato, con efectos traumáticos sobre las propias organizaciones, y por tanto resulta oportuno diferir esta aplicabilidad al final del mandato o al inicio de otro mandato, si se cumplen los requisitos establecidos en la norma. Más tarde, ya se verá si la legislación autonómica que se pueda aprobar regula o no esta cuestión de forma diferente, de conformidad con los títulos competenciales propios.

En cuanto a las entidades municipales descentralizadas, estas han dejado de tener la consideración de entes locales, pues han caído del art. 3.2, de la LBRL, y consecuentemente tampoco podrían proceder a nombrar personal eventual. Pero esta limitación no se produciría tanto por la cuestión de si son o no entidades locales, puesto que las preexistentes con carácter previo a la entrada en vigor de la ley sí que continúan siendo entidades locales, si no porque son entidades que no están recogidas específicamente en el art. 104 bis de la LBRL.

74.- ¿Ha variado el régimen jurídico de este tipo de personal?

Sí, en cuanto a lo que se refiere a la adscripción de este tipo de puestos de trabajo en la relación de puestos de trabajo de la corporación.

Como ya se ha dicho, las condiciones de trabajo de este tipo de personal se regulan en el art. 104 de la LBRL y en el art. 12 del EBEP. Pero la LRSAL ha introducido una serie de reglas relativas a la adscripción de puestos de trabajo que ocupe este tipo de personal. Así, a todos los efectos, los puestos de trabajo ocupados por personal eventual se tienen que asignar a los “servicios generales” de las entidades locales y sólo de forma excepcional se podrán realizar asignaciones funcionales a otros servicios o departamentos de la propia estructura de la entidad local, siempre que así lo prevea expresamente el propio reglamento orgánico del ente local.

En relación a lo que haya que entender por “servicios generales”, la LRSAL no proporciona ningún tipo de criterio concreto para interpretar esa locución y consecuentemente, cada ente local de acuerdo con sus potestades de autoorganización debería establecer su interpretación propia. Ahora bien una interpretación razonable podría ser la de entender que son servicios generales todos aquellos servicios del ente local y no, por ejemplo, los de sus organismos autónomos o entidades de su sector instrumental. Tal interpretación podría encontrar acomodo en la normativa económico-financiera. Es cierto que esta interpretación puede encontrar algunas dificultades añadidas desde el punto de vista de redacción del enunciado normativo, puesto que el art. 104 bis, 3, de la LBRL hace referencia a “otros servicios o departamentos”. Pero, en todo caso, parece desproporcionado hacer una interpretación restrictiva de este inciso puesto que lo contrario implicaría una suerte de “petrificación” de la estructura del personal eventual de la entidad local si se tiene que cambiar el reglamento orgánico (que exige, como es sabido, mayoría absoluta) cada vez que se quiera incorporar una

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

plaza de personal eventual en un área finalista. En todo caso, sería bueno incorporar algún tipo de norma en el reglamento orgánico que clarifique esta previsión, al menos en el sentido que definir cuál es el alcance de la expresión “servicios generales” y en qué casos se podrán nombrar personal eventual adscrito a otros departamentos, servicios o entes que no tengan esta consideración. Si se quiere una máxima seguridad jurídica, lo que se puede hacer es adscribir este personal a la Presidencia con tareas funcionales finalistas, pero esto implicaría que este personal sólo podría hacer funciones de personal de asesoramiento o de confianza y no propiamente directivas. En todo caso, hay que presumir que lo que la norma pretende es evitar que el personal eventual lleve a cabo materialmente tareas directivas en las administraciones locales, una cuestión que parecía estar clara a partir del EBEP, pero que no ha sido interiorizada en muchos casos.

75.- ¿Qué otras obligaciones impone el nuevo art. 104 bis de la LBRL?

Entre ellas están las siguientes: La obligación de publicar semestralmente en la sede electrónica de la corporación el número de puestos reservados al personal eventual, así como la obligación, con carácter trimestral de que el presidente de la entidad informe al Pleno de la corporación sobre el cumplimiento de las previsiones del nuevo art. 104 bis de la LBRL (dado que la obligación de publicar el régimen de sus retribuciones y su dedicación en el boletín de la provincia ya existía antes de la LRSAL en el art. 104.3 de la LBRL).

Lo que cambia en esta regulación son los plazos que establece (semestralmente y trimestralmente). Esto no tiene ningún sentido, al menos el de la publicación semestral en el periodo transitorio, puesto que el número de puestos de personal eventual no se puede incrementar hasta el 30 de junio de 2015. Sólo habría que buscar una justificación objetiva si hubiera una disminución del personal. Tampoco parece que tenga demasiado sentido informar al pleno trimestralmente sobre el cumplimiento de las previsiones del art. 104 bis de la LBRL, puesto que, una vez se ha informado por primera vez en el periodo transitorio, sólo se podrán producir reducciones y nunca incrementos del número de eventuales. Salvo que esta información pretenda demostrar que la norma se cumple efectivamente y someter a control político (y, en su caso, judicial) los posibles incumplimientos.

76.- ¿Qué pasa con aquellas entidades locales que disponen de un número de eventuales superior a los umbrales que fija el nuevo art. 104 bis de la LBRL?

Las previsiones contenidas en este artículo han entrado en vigor el mismo día en que lo hizo la Ley; es decir, el día 31 de diciembre de 2013. Consecuentemente desde ese mismo día la entidad local que se encuentre en dicha situación (esto es, que disponga de más puestos de personal eventual que los establecidos en la norma), está obligada a “regularizar” su situación. Ahora bien, la disposición transitoria décima (en adelante DT 10 de la LRSAL) contempla un “régimen transitorio” (del 31 de diciembre de 2013 y hasta el 30 de junio de 2015), que permitiría a los ayuntamientos que cumplan los requisitos que fija esta disposición no aplicar los límites establecidos por el art. 104 bis de la LBRL.

Para acogerse al régimen transitorio que diseña la disposición transitoria décima de la LRSAL hace falta que la entidad local cumpla a 31 de diciembre de 2013, y durante todo el periodo, hasta el 30 de junio, los requisitos siguientes:

- los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública; y,
- que el periodo de pago a proveedores no supere en más de 30 días ~~como máximo~~ el plazo máximo fijado por la normativa de morosidad.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

En todo caso, el cumplimiento de estos requisitos será verificado por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (SGCAL), que publicará el correspondiente listado, indicando las entidades locales que cumplan estos criterios. Aún así, el problema fundamental radica en que la SGCAL no podrá tener estos datos hasta que no se aprueben las liquidaciones de los presupuestos de todas las entidades locales y esto probablemente no será posible hasta que hayan transcurrido meses desde la entrada en vigor de la ley. Por eso, el MHAP difundió el mes de enero una Nota interpretativa en la cual decía que la vigencia de la LRSAL era desde el 31 de diciembre de 2013, y que los entes locales que no hubieran aprobado la liquidación de presupuestos, tendrían que remitir al Ministerio una especie de “declaración responsable”, antes de 30 de abril, con una suerte de liquidación provisional en la que se declare que previsiblemente se cumplirán los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como que se pagará a los proveedores en un plazo que no supere en más de 30 días el plazo máximo estipulado en la legislación de morosidad, y la normativa que prevé elaborar el Ministerio en esta materia (que se aprobará a través del Real Decreto antes citado).

Estas son las “condicionalidades internas”, puesto que las entidades locales afectadas tendrán que tomar diferentes acuerdos para aplicar lo que dispone la LRSAL. En efecto, si el número de personal eventual es superior al previsto por la ley y no entra en juego la DT 10ª de la LRSAL, se tendrá que decidir qué puestos de personal eventual se han de amortizar y por tanto suprimirlos de la relación de puestos de trabajo. Esto se tendría que hacer en el primer pleno a partir de la entrada en vigor de la ley o desde la identificación de que no se cumplen los objetivos y requisitos, porque hay una aplicabilidad diferida de la regla. El problema estriba en que el cumplimiento o incumplimiento del período medio de pago a proveedores depende, en buena medida, de cuál sea la normativa que apruebe el Gobierno. Sin ese dato difícilmente muchas entidades locales podrán determinar si se cumplen o no todas las exigencias para llevar a cabo ese aplazamiento.

La no aplicación de los umbrales establecidos en el art. 104 bis de la LBRL (por cumplimiento de los requisitos de la DT 10 de la LRSAL) en ningún caso habilita para poder aumentar el número de eventuales que la corporación tuviera a 31 de diciembre de 2012. Es decir la DT 10 de la LRSAL permite que la corporación local que sea “cumplidora” pueda “congelar” el número de eventuales (número de puestos de trabajo) que tuviera a fecha de 31 de diciembre de 2012. Esta congelación del *statu quo* opera respecto de las limitaciones de número máximo de eventuales, pero habría que plantearse cómo se decía antes si se puede extender también a otras limitaciones o prohibiciones, dado que las referencias son en todo caso al art. 104 de la LBRL y no se dice en ningún momento que sean tan sólo a las previsiones del apartado 1 exclusivamente.

77.- ¿Cómo tienen que proceder a actuar aquellas entidades locales que dispongan de personal eventual y según la LBRL no puedan disponer del mismo?

En primer lugar, habrá que comprobar si la entidad local cumple con los requisitos que fija la DT 10 de la LRSAL y pueden acogerse al régimen transitorio que allá se contempla. Si es así podrá continuar con la situación que tenía antes de la entrada en vigor de la LRSAL. Pero, si no cumplen con los requisitos que fija la DT 10a, como la LRSAL entró en vigor el 31 de diciembre de 2013, será necesario que la entidad local afectada adecue el número máximo de personal eventual de que dispone y se sitúe dentro del umbrales que fija el art 104 bis de la LRSAL.

En este caso, el Pleno de la entidad local o en su caso la Junta de gobierno (si es un municipio de gran población) tendrá que adoptar los acuerdos que sean pertinentes. Y, en su caso, el presidente de la entidad tendrá que proceder a llevar a cabo los ceses que sean oportunos.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Esto como se ha dicho, es un supuesto de condicionalidad interna que se añade a los supuestos de condicionalidad externa que se regulan a la DT 10ª de la LRSAL.

78.- ¿Se puede aumentar el número de eventuales de la Corporación local tras la entrada en vigor de la LRSAL?

A pesar de que la LRSAL no contenga una prohibición expresa en este sentido, la intención del legislador desde los primeros borradores del anteproyecto siempre ha sido la de reducir el número de cargos electos con dedicación exclusiva y el número de personal eventual de los entes locales. De hecho, los municipios de menos de 1000 habitantes, inicialmente, en las primeras versiones del anteproyecto de la ley no podían tener ningún electo con dedicación exclusiva. En el trámite parlamentario esta cuestión se modificó y por eso ahora, también estos municipios pueden tener electos con dedicación, aunque sólo pueda ser parcial.

De hecho, también la inclusión de la DT 10 obedece a esta misma lógica, es decir, permitir que las entidades que cumplan con la normativa de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y la normativa de morosidad puedan mantener la situación preexistente a la aprobación de la LRSAL hasta la próxima renovación de los consistorios en el año 2015. Por lo tanto, si la lógica que refleja la LRSAL es esta, lo que no tendría sentido es que los consistorios que estuvieran por debajo de los umbrales del art. 104 bis de la LBRL, ahora aumentaran sus plantillas para incorporar nuevo personal eventual.

En cualquier caso, el apartado cuatro de la DT 10ª de la LRSAL establece una regla muy clara: en ningún caso, las entidades locales en las que concurran los requisitos a los que se refiere esta disposición, podrán incrementar el número total de puestos de trabajo de personal eventual (tampoco de cargos con dedicación exclusiva) respecto a los que disponían a 31 de diciembre de 2013. Por lo tanto, hay una congelación del número de puestos reservados al personal eventual, pero no hay una congelación de personal eventual que haya sido nombrado, puesto que la norma habla de “puestos” y no de “personas”. Esto plantea el problema de si es posible designar más personal eventual del que había a esta fecha si existiera una vacante. Parece que esta operación sería correcta por lo que dice expresamente la norma. En este caso específico sí que adquiriría un sentido la previsión de publicación semestral del número de personal eventual y la información trimestral al pleno.

Pero hay que tener en cuenta que esta es una previsión “transitoria” y por este motivo sólo tiene aplicabilidad hasta el momento en que se constituya el nuevo gobierno local, después de las elecciones de mayo de 2015. A partir de este momento, en uso de las atribuciones derivadas de la potestad de autoorganización, el nuevo equipo de gobierno, con la aprobación del pleno o de la junta de gobierno (cuando este órgano sea el competente), podrá acordar el número de personal eventual que como máximo llegue los umbrales previstos en el art. 104 bis de la LBRL y, en consecuencia, subir el número de personal eventual hasta este número máximo. Esto puede suponer que el resultado final sea un gasto más grande del existente hoy mismo por este concepto, en contra del criterio del MHAP de ahorrar gasto a través de estas medidas de contención.

Medidas que afectan a los empleados públicos: personal funcionario y personal laboral (artículos 10 y 11 del EBEP)

79.- ¿Qué implicaciones puede tener en materia de personal calificar una competencia o actividad como impropia y que su ejercicio suponga una duplicidad (“ejecución simultánea”) y pueda poner en riesgo la sostenibilidad financiera del municipio?

Según el art. 7.4 de la LBRL cuando una competencia o actividad sea impropia y su ejercicio pueda poner en riesgo la sostenibilidad financiera del municipio o incurra en ejecución simultánea y así se acredite en alguno de los casos, la entidad local deja de tener reconocida, según el art. 5 de la LBRL: “la plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, grabar o alienar toda clase de acuerdos, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes”.

Por otro lado, este mismo artículo también determina que los entes locales sirven con objetividad los intereses públicos que tengan encomendados y actúan con pleno sometimiento a la ley y al Derecho. En consecuencia un servicio o actividad de un ente local que no tenga cobertura competencial suficiente, suponga una ejecución simultánea del mismo servicio público prestado por otra Administración y que además ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública municipal en su conjunto no podrá ser prestado y tendrá que ser desmantelado.

Esta decisión lógicamente afectará al personal asignado a aquel servicio, que tendrá que ser reasignado, si esto es posible. En todo caso, si esta reasignación no es posible, en el caso del personal laboral, se podrá recurrir a la extinción del vínculo contractual. Y si se trata de personal funcionario se tendrá que articular un plan de empleo y estudiar las posibilidades que ofrecen los cambios de situación administrativa.

De todos modos, será necesario estar a las previsiones concretas del régimen jurídico de las “competencias distintas de las propias” y, por lo tanto, nos remitimos a lo que ya se ha dicho antes; es decir, no es fácil identificar una “competencia impropia” porque se necesita que se den alguno de los dos criterios expuestos (poner en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal o que haya una “ejecución simultánea” del mismo servicio público por parte de dos Administraciones), y también que las administraciones competentes hagan informes justificando la concurrencia de este supuesto. Sí que es cierto que, como también se ha dicho, esto es posible en el caso de la elaboración de los planes económico financieros si se incluye una medida de supresión de servicios impropios.

80.- ¿Qué supone la fusión de municipios desde la perspectiva organizativa y de personal (artículo 13 a) de la LBRL)? ¿Qué papel ejerce la Diputación provincial o entidad equivalente en este proceso?

El art. 13 de la LBRL regula entre otros aspectos la creación o supresión de municipios, así como los procesos de fusión de municipios. Las consecuencias jurídicas de los procesos de fusión municipales se detallan en el apartado 4 de este artículo. Y más concretamente en materia de personal, estos procesos de integración de estructuras municipales diversas, conllevarán que el Pleno de cada corporación tenga que aprobar “medidas de redimensionamiento para la adecuación de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de la nueva situación”.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

La LBRL no prevé ningún tipo de procedimiento o mecanismo para hacer efectiva esta integración, y la única condición que impone es que la nueva estructura de personal resultante no pueda suponer ningún incremento sobre la masa salarial de los municipios afectados. Por tanto, quedan abiertas cuestiones tan importantes cómo qué ocurrirá con las condiciones de trabajo que tendrán los empleados públicos, cuál será el convenio colectivo, pacto o acuerdo de condiciones de trabajo que será de aplicación, etc.

Es verdad que desde el punto de visto estrictamente laboral, el Estatuto de los Trabajadores dispone de reglas en casos de sucesión de empresa (arte. 44 del ET), que hasta un cierto punto podrían ser trasladables al personal laboral en situaciones de fusión municipal. Ahora bien, habría que encontrar el ensamblaje concreto de la normativa laboral con la situación real derivada de la fusión municipal y un instrumento podría ser el mismo convenio de fusión de los municipios.

En cuanto al personal funcionario, habrá que valorar en qué grado puede ser reasignado dentro de la nueva estructura organizativa resultante y en el supuesto de que esto no fuera posible, habría que proceder a aprobar un plan de empleo y estudiar las posibilidades que ofrecen el régimen de las situaciones administrativas que prevé la normativa de función pública.

En todo caso, hay que destacar que en la LRSAL se aprecia una ausencia clara de cualquier previsión en materia de traspasos de personal y de las consecuencias que se podrían dar en este tipo de procesos, qué significa la integración de una estructura municipal en otra, etc. En todo caso, hay que pensar que la aplicabilidad de estas normas de fusión será probablemente anecdótica, porque no se llevarán a cabo de forma efectiva con carácter general.

81.- ¿La creación de nuevas entidades inframunicipales qué consecuencias puede tener en materia de personal?

Según el nuevo art. 24 bis de la LBRL continúa siendo posible la creación de entes de ámbito territorial inferior al municipio. En Cataluña, bajo los presupuestos de la normativa básica anterior, este tipo de entes se conocen bajo el nombre de “entidades municipales descentralizadas” (EMDs). La Nota explicativa de la Generalitat de Cataluña recoge algunos criterios en torno a la aplicación de la LRSAL a las entidades municipales descentralizadas. Allí nos remitimos.

A pesar de que sea posible la creación de nuevos entes de ámbito territorial inferior al municipio, lo cierto es que las mismas ya no figuran en el listado de entes locales del art. 3 de la LBRL. Y esta desaparición está relacionada con el hecho siguiente: desde la entrada en vigor de la LRSAL, estos entes (con las excepciones que se prevén en las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la LRSAL) no disponen ya de personalidad jurídica propia, y por este motivo son equiparados a “formas de organización desconcentradas” del ente local del que dependan. Un cambio cualitativo.

En todo caso, hay que plantear hasta qué punto esta normativa básica estatal es respetuosa con la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña que prevé una competencia exclusiva en esta materia de régimen local (artículo 160 EAC). La Nota explicativa de la Generalitat de Cataluña se detiene precisamente en este punto.

En cualquier caso, esta nueva “calificación jurídica”, también tiene sus consecuencias en materia de personal, pues esto significa que estas organizaciones desconcentradas no podrán formalizar ninguna nueva contratación ni tampoco establecer ningún vínculo funcional, al

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

carecer de personalidad jurídica propia. Por este motivo, si este tipo de entes quieren disponer de personal, tendrán que ser asignados desde el municipio del que dependan funcionalmente.

Igualmente, también hay que tener presente que este conjunto de previsiones que contempla el art. 24 de la LBRL sólo resulta de aplicación a las organismos que se constituyan con posterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL o después del 1 de enero de 2014 (es decir, cuando fuera un núcleo de población el que hubiera iniciado el procedimiento de constitución, pues las entidades de ámbito territorial inferior al municipio constituidas con anterioridad a estas fechas conservan la personalidad jurídica y la condición de ente local, según la DT 4ª y 5ª de la LRSAL).

Finalmente, hay que recordar que todas aquellas entidades de ámbito territorial inferior al municipio que a 31 de diciembre de 2014 no hayan presentado sus cuentas ante los organismos competentes del Estado y de la Comunidad Autónoma, serán disueltas (en el caso de Cataluña mediante decreto del Gobierno de la Generalitat de Cataluña), si bien podrán subsistir como forma de organización desconcentrada del municipio. En todo caso, esta disolución supondrá que el personal de la entidad quede automáticamente incorporado al ayuntamiento (por mandato legal), asumiendo el ayuntamiento todos los derechos y deberes que la entidad de ámbito territorial inferior al municipio pudiera tener respecto de su personal.

82.- ¿Qué implicaciones puede tener en materia de personal la gestión integrada de alguno de los servicios mínimos obligatorios del artículo 26.2 por la Diputación provincial o por la comarca?

El art. 26.2 de la LBRL, en la versión que ha introducido la LRSAL, determina que en los municipios de menos de 20.000 habitantes, la Diputación provincial o la entidad equivalente (en el caso de Cataluña se puede interpretar que, como ya se ha dicho, la comarca puede ser este tipo de entidad que preste de forma “integrada” esos servicios, teniendo presente lo que establece la DA 6ª de la LRSAL) la que coordinará la prestación de los servicios siguientes: recogida y tratamiento de residuos; suministro de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; limpieza viaria; acceso a núcleos de población; pavimentación de vías urbanas; y alumbrado público.

En todo caso, la selección de la fórmula de gestión del servicio coordinado (directamente por la Diputación provincial o la comarca o mediante fórmulas de gestión compartida, por medio de consorcios, mancomunidades u otras formulas) requerirá, de un lado, de la conformidad del municipio, y por otro, de la decisión del Ministerio de Hacienda, con informe preceptivo de la Comunidad Autónoma sobre cuál tiene que ser la fórmula de gestión para ahorrar costes efectivos en la prestación del servicio. Por consiguiente, la fórmula de gestión que se escoja tendrá que tener un coste efectivo inferior al que pueda ofrecer el municipio afectado, en caso de ser éste quien asuma directamente la prestación del servicio.

Desde el punto de vista del personal adscrito a los servicios susceptibles de ser coordinados, por la Diputación provincial o la Comarca, hay que decir que la determinación de su situación jurídico-administrativa dependerá en gran parte del “traspaso del servicios”, y este aspecto es difícil de prever con anticipación desde el punto de vista de sus efectos. Pues todo dependerá en gran medida de la fórmula de gestión que proponga el ente supramunicipal y por qué periodo de tiempo se asuma la coordinación. Pues, hay que recordar que el municipio podrá “rescatar” la prestación de estos servicios, cuando justifique ante la Diputación provincial (y con la anuencia de esta), que puede prestar el servicio a un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por el ente supramunicipal. Pero esta última

solución requiere, en todo caso, que la Diputación lo considere adecuado (por lo tanto se requiere una toma en consideración por la propia Diputación en este sentido).

Si el ente supramunicipal decide asumir la prestación directa del servicio, en este caso, habrá que determinar qué necesidades de personal se derivan, mediante los correspondientes instrumentos de ordenación de recursos humanos. En definitiva, el ente supramunicipal tendrá que determinar si puede asumir o no el personal proveniente del municipio.

Si el número de efectivos de personal del municipio supera las necesidades de personal del “nuevo” servicio coordinado por el ente supramunicipal, en este caso, las consecuencias variarán en función de si hablamos de personal laboral o funcionario. En el caso del personal laboral, se podrá proceder a extinguir el vínculo contractual y, en el caso del personal funcionario, habrá que aprobar un plan de empleo y estudiar las posibilidades que ofrece el régimen de situaciones administrativas.

Si por el contrario el ente supramunicipal decide asumir los empleados adscritos al servicio coordinado y otros medios que permitan prestar el servicio, si se trata de personal laboral habrá que valorar si se está ante un supuesto de transmisión de empresa regulado en el art. 44 del ET. Y en cuanto al personal funcionario, habrá que valorar una vez más la normativa de situaciones administrativas o las posibilidades que ofrece la movilidad interadministrativa.

En cualquier caso, hay un vacío normativo considerable en la LRSAL sobre estos temas, dado que no se ha previsto ningún tipo de regulación en materia de traspasos de personal. El ARSAL sí que regulaba en algunos de sus borradores esta materia, y preveía incluso la necesidad de aprobar un plan de redimensionamiento de personal en el supuesto de que las Diputaciones provinciales asumieran la prestación de los servicios obligatorios municipales. Esta ausencia de regulación puede ser una muestra del escaso recorrido que, como se decía antes, probablemente tendrá esta competencia de coordinación de los servicios mínimos obligatorios por parte de las Diputaciones provinciales y, sobre todo, de la práctica imposibilidad material de que se llegue a una solución integrada de servicios por esta vía. Es verdad que en el caso de Cataluña, como también se ha expuesto, se habrá de esperar a la aprobación definitiva de la Ley de Gobiernos Locales para ver si realmente esta asunción de prestaciones se hará por las comarcas y con qué procedimiento y qué alcance. Esto determinará las consecuencias que estas decisiones normativas tendrán sobre el personal afectado por estos hipotéticos traspasos.

83.- ¿Qué consecuencias puede tener la gestión compartida en mancomunidades, consorcios u otro tipo de fórmulas de gestión en cuanto al personal adscrito a un servicio municipal, que prevé el art. 26.2 de la LBRL?

El art. 26.2 de la LRBR prevé que la coordinación de la prestación de determinados servicios municipales por la Diputación provincial (o la Comarca en el caso catalán) en municipios de menos de 20.000 habitantes pueda ser realizada mediante fórmulas de gestión directa o compartida, por medio de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas de gestión.

La LRSAL ha introducido nuevas previsiones en el régimen de los consorcios y de las mancomunidades que hay que tener presente para evaluar el impacto sobre el personal de este tipo de entidades.

En cuanto a las mancomunidades, según la DT 11 de la LRSAL, el ámbito material de actuación de las mancomunidades se orientará exclusivamente a la prestación de obras y servicios públicos que estén comprendidos en los arts. 25 y 26 de la LRBR. Y esta misma disposición determina que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley (30 de junio de

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

2014), este tipo de entidades habrán de adaptar sus estatutos al previsto en el art. 44 de la LBRL, y si no lo hacen podrán ser disueltas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Si la mancomunidad se disuelve, su personal se integrará en la plantilla de los entes locales que formaran parte, y estos quedarán subrogados en todos los derechos y deberes existentes. La Ley, sin embargo, no da solución alguna a los hipotéticos supuestos de “mancomunidades mixtas” (esto es, que presten competencias propias o servicios obligatorios, pero a su vez desplieguen su actividad sobre otros servicios impropios). Y puede haber algunos casos de estas características. Nos remitimos al planteamiento general que se ha hecho en las cuestiones relativas a las mancomunidades.

En consecuencia, la gestión compartida del artículo 26.2 de la LRBR se proyectará sobre el objeto establecido en los estatutos de la mancomunidad, de conformidad con lo establecido en la DT 11 de la LRSAL.

En cuanto a los consorcios, la DF 2ª de la LRSAL modifica su régimen jurídico. Concretamente y en cuanto a las previsiones en materia de personal, esta disposición establece que todo el personal del consorcio sólo podrá provenir de una reasignación de puestos de trabajo de las administraciones participantes en el mismo, y que su régimen jurídico sólo será el de la administración pública de adscripción, y que las retribuciones en ningún caso podrán superar las que aquella administración tenga establecidos por puestos de trabajo equivalente.

Aun así esta modificación normativa del régimen de los consorcios hay que ponerla en conexión con lo establecido en la DA 13ª de la LRSAL, que establece que el personal al servicio de consorcios constituidos antes del 31 de diciembre de 2013, y que presten los servicios mínimos del artículo 26 de la LBRL, podrá mantener la condición de personal del consorcio a pesar de no proceda de una resignación de puestos de trabajo de las administraciones participantes del consorcio; es decir, la DA 13ª de la LRSAL permite que el personal adscrito al consorcio antes de su entrada vigor, pueda mantener su condición de empleado del consorcio, siempre que el consorcio preste los servicios mínimos que el artículo 26 de la LBRL establece como obligatorios para los municipios.

Por lo tanto, si un consorcio dispone de personal adscrito pero presta un servicio público pero no es de los establecidos como obligatorios en el artículo 26 de la LBRL, no podrá acogerse al régimen previsto en la DA 13ª, y consecuentemente lo tendrá que adscribir de alguna de las administraciones integrantes del consorcio.

Otra cuestión que también se puede plantear es en qué situación queda el personal de los consorcios que no estén constituidos antes de la entrada en vigor de la LRSAL y no se dediquen a prestar servicios obligatorios. En estos casos, la Nota explicativa de la LRSAL del MHAP dice que si el personal es funcionario propio del consorcio se integrará en la plantilla de la administración dominante (es decir, la de la administración a la cual el consorcio se haya adscrito), pero no dice nada respecto de cuál será la situación del personal laboral propio. Parece, por tanto, que la administración dominante también habrá de incorporar este personal si se produce una asunción de la competencia material y se produce una sucesión de empresas, pero esto plantea problemas importantes en relación a cuál será el grado de vinculación jurídica con la administración matriz, puesto en ningún caso se podría integrar como personal laboral fijo de plantilla sin superar las pruebas selectivas correspondientes para acceder a la administración pública (artículo 23.2 de la CE). Cabe preguntarse si en este último caso no se darían las condiciones objetivas para un despido por causas organizativas.

84.- Qué sucedería con el personal vinculado a la prestación del servicios coordinados por la diputación provincial o por la comarca si devuelve de nuevo la prestación de tal servicio a los municipios?

Esta cuestión dependerá en gran medida de las previsiones que contenga el primer acuerdo de traspaso de personal entre el municipio y la entidad supramunicipal. Aquel acuerdo tendría que prever la preservación de las condiciones de trabajo respecto del primer traspaso y de los sucesivos que se puedan producir, para evitar las situaciones de inseguridad jurídica que generan siempre este tipo de procesos.

En todo caso, esta es una situación que si se produce mostrará todas las dificultades y complejidades que un proceso de estas características implica. Un cambio permanente de dependencia lleva a cabo un puñado de dificultades de gestión y complica demasiado la prestación eficiente de los servicios locales.

La introducción de esta mera posibilidad del “rescate municipal” de la prestación del servicio previamente asumida por la Diputación provincial o ente equivalente, pone de manifiesto el deficiente diseño institucional que finalmente se ha previsto en el artículo 26.2 LBRL. Esas deficiencias se acrecientan, sin duda, en los aspectos concretos de gestión de personal, ya que si previamente ese personal se asigna al ente provincial (con todas las dificultades que ello implica), no parece razonable que, al poco tiempo, se haga un “viaje de vuelta”, debiendo renegociar una suerte de acuerdo de traspasos “inverso”, con retorno de los empleados públicos a la Administración de origen y a las condiciones que en la misma rijan en ese momento.

85.- ¿La delegación tendrá que determinar los medios personales que esta asigne (artículo 27.1)? ¿Esto implica que tienen que ser medios propios de la Comunidad Autónoma que es la titular de la competencia?

El artículo 27 de la LBRL en la redacción que le ha dado la LRSAL prevé que las Comunidades Autónomas y el Estado podrán delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias, y entre los requisitos que detalla el artículo figura que el acuerdo de delegación tendrá que determinar el alcance, las condiciones y la duración (que en todo caso no podrá ser inferior a cinco años), así como el control de la eficiencia que se reserve la administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que esta asigne, sin que, además, el acuerdo de delegación pueda suponer un mayor gasto por las administraciones públicas.

De esta previsión se desprende que la administración delegante es la competente para decidir si asigna medios personales, materiales y económicos. Ahora bien el mismo artículo también prevé que en todo caso la delegación para ser efectiva requerirá de la aceptación del municipio afectado y de la correspondiente financiación, que necesitará de la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente, en cada ejercicio económico, en los presupuestos de la administración delegante, siendo nula la delegación sin esta dotación. En consecuencia, si inicialmente del precepto parece interpretarse que la determinación de los medios personales, materiales y económicos es una cuestión decidida unilateralmente por la administración delegante, la parte final del precepto parece desmentir esta interpretación, en la medida en que el acuerdo de delegación necesita del consentimiento del municipio afectado por la delegación.

Aunque se podría decir que del artículo no parece deducirse que, necesariamente, la administración delegante sea la que tenga que aportar los medios personales, a pesar de ser la titular de la competencia, y que, por lo tanto, no es un requisito esencial de la delegación,

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

puesto que lo que sí que es esencial es la existencia de una financiación adecuada de la delegación, pues si no existe dotación presupuestaria la delegación es nula. Pero lo cierto es que el artículo 27.1 de la LBRL establece que la delegación tendrá que determinar “... los medios personales”, lo que implica una obligación sobre el contenido de esta delegación y, por lo tanto, no parece correcto hacer delegaciones de competencias sin personal que esté vinculado a la competencia delegada. Otra cuestión será la de los efectos de este incumplimiento.

86.- ¿Cómo afectan las “nuevas competencias” atribuidas por el artículo 36.1 de la LBRL a las Diputaciones Provinciales y al personal de estas instituciones?

El artículo 1 trece de la LRSAL ha dado nueva redacción al artículo 36 de la LBRL, y ha ampliado el listado de competencias de las Diputaciones provinciales. Entre otras, podemos citar las que afectan a los siguientes ámbitos: la garantía en los municipios de menos de 1.000 habitantes de la prestación de los servicios de secretaría e intervención, la prestación de servicios de tratamiento de residuos de los municipios de menos de 5.000 habitantes, o los de prevención de incendios en los municipios de menos de 20.000 habitantes; la prestación de servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en municipios de menos de 20.000 habitantes, el seguimiento de los gastos efectivos, etc.

Esta ampliación de la cartera de servicios de las Diputaciones provinciales, seguramente tendrá su repercusión sobre las plantillas de personal de estas instituciones, que tendrán que proceder a planificar sus recursos humanos para hacer frente a las nuevas necesidades derivadas de las nuevas competencias que se les han sido otorgadas.

En este sentido, la planificación ha de ser el recurso imprescindible para hacer frente a esta nueva etapa, pues sólo una acertada planificación estratégica de recursos humanos podrá determinar la necesidad de abrir procesos de movilidad interadministrativa, procesos de promoción interna, o la necesidad de nuevas contrataciones. Sin olvidar tampoco que el personal de los entes locales de la provincia también puede ser una solución en caso de que el ente supramunicipal no disponga de suficientes efectivos y las leyes de presupuestos estatales continúen imponiendo limitaciones a la contratación de nuevo personal.

Este último punto condiciona mucho las políticas de recursos humanos que tendrían que llevar a cabo las Diputaciones provinciales para lograr las nuevas competencias, sobre todo las materiales y transversales, que les han sido atribuidas por la LRSAL. Una de las consecuencias más evidentes de este nuevo marco normativo es la necesidad imperiosa de las Diputaciones provinciales de tecnificar sus estructuras de personal para llevar a cabo competencias como la coordinación en la prestación de servicios, el seguimiento del coste efectivo de los servicios municipales y las importantes atribuciones de asistencia técnica y seguimiento de los planes económico financieros municipales. También para prestar las nuevas competencias funcionales que han sido asignadas a las Diputaciones. Esto requerirá tomar medidas de promoción interna, movilidad, selección de nuevo personal (con las limitaciones actuales) y formación en estas nuevas tareas. También, pero esto no se trata en este momento, de la reorganización de sus estructuras organizativas.

87.- ¿Cuáles son los nuevos topes retributivos previstos por el personal al servicio de las entidades locales (la aplicabilidad del nuevo artículo 75 bis.4 de la LBRL)?

Una de las novedades más significativas que ha introducido la LRSAL en la LBRL es la prevista en el apartado 4 del artículo 75 bis, que consiste en la posibilidad que la Ley de Presupuestos

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Generales del Estado establezca un límite máximo y mínimo total por todos los conceptos retributivos que pueda percibir el personal (funcionario y laboral) al servicio de cualquier entidad local y de sus entidades dependientes. Límite que en todo caso variará en función del grupo profesional de los funcionarios públicos o del sistema de clasificación equivalente que se establezca en el caso del personal laboral, o de otros factores que se puedan determinar anualmente en la misma Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En todo caso, esta previsión hay que entenderla de forma complementaria al que señala el artículo 93.2 de la LBRL, según la cual las retribuciones complementarias son fijadas de forma global por el Pleno de la corporación, pero siempre dentro de los límites máximos y mínimos que establezca el Estado.

Este año, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, todavía no ha hecho uso de esta posibilidad. Pero nada impediría en el gobierno del Estado pudiera aprobar, en el marco de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, una norma con rango de ley que modifique en este punto la actual ley de presupuestos generales del estado de 2014. De hecho ya existe un precedente, como es el del Real Decreto Ley 1/2014, de 24 de enero, que ha modificado la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2014, aprobada veinte días antes. Por lo tanto, las previsiones del artículo 75 bis. 4 de la LBRL son aplicables ahora bien se encuentran condicionadas por una futura concreción en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Parece, en todo caso, que a corto plazo esta previsión no se desarrollará, pero al estar ya incorporada en la LRSAL en cualquier momento cuando la situación económica pueda ser más crítica se podrá activar mediante su inclusión en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sea para 2015 (año electoral) o para 2016 (año en el que las desviaciones del déficit público pueden ser importantes, lo que presumiblemente, si se diera el caso, exigiría tomar medidas adicionales de contención).

88.- El sistema de fuentes del Derecho en materia de función pública local que se deriva del artículo 92 de la LBRL con la nueva redacción que ha introducido la LRSAL.

El artículo 92 de la LBRL ha vuelto a ser “rescatado” por la LRSAL, pese a que este precepto fuera derogado en su día por la disposición derogatoria única, apartado e), del EBEP. Pero ahora, con la redacción que ha incorporado la LRSAL se ha recuperado, con algún “añadido”, la versión originaria que existía cuando la LBRL se aprobó en el año 1985.

Así hasta ahora, el artículo 3.1 del EBEP establecía que el personal funcionario de los entes locales se regía por la legislación estatal que resultara de aplicación, de la que el EBEP formaba parte, y por las legislaciones de las Comunidades Autónomas con pleno respeto a la autonomía local. De esta previsión parecía deducirse que había una preferencia aplicativa del EBEP sobre el resto de la legislación estatal y autonómica. Pero ahora el nuevo artículo 92 de la LBRL altera sustancialmente este sistema de fuentes, y establece que los funcionarios de la Administración local tendrán el sistema de fuentes siguiente: en primer lugar, habrá que estar a lo establecido por la LBRL y en aquello que no esté previsto por el EBEP y por la restante legislación del Estado en materia de función pública, y luego por lo previsto en la legislación de las comunidades autónomas, en aquello que no sea competencia básica del Estado.

Es decir, el legislador ha decidido que la legislación básica de régimen local sea la normativa de aplicación preferente, dejando en un segundo término al EBEP, que pasa a tener un carácter supletorio (pues sólo se aplica en caso de que la LBRL no regule la materia). También la legislación de función pública estatal (si bien que tenga carácter básico) recupera un papel

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

importante incluso preeminente respecto de la normativa de función pública de la Comunidad Autónoma. Ahora bien como subraya el mismo artículo, el conjunto de este orden normativo se tiene que aplicar en el marco que predetermina el art. 149.1.18 de la Constitución, es decir, en el marco de la competencia básica (estatal) de función pública. Consecuentemente, habrá que analizar con detalle qué es lo básico y qué es el que no lo es, pues esta determinación permitirá dilucidar cuáles son los espacios de configuración legal que todavía le quedan al legislador autonómico en materia de función pública local.

Por tanto, queda pendiente de determinar hasta qué punto esta nueva estructura del sistema de fuentes de la función pública de las administraciones locales es compatible con las competencias que en materia de función pública, también local, se atribuyan a las Comunidades Autónomas (en el caso de la Generalitat de Cataluña por el artículo 136 del EAC).

Sin embargo esta no es la única “novedad” que incorpora este artículo, pues su apartado segundo establece una norma general según la cual los puestos de trabajo en la Administración local y sus organismos autónomos serán desarrollados preferentemente por personal funcionario. Previsión que seguramente busca acabar con la alta tasa de laboralización de las administraciones locales y que se completa con la prevista en el apartado tercero del mismo artículo. Y que, en definitiva, viene a recuperar una previsión parecida que ya existía en el artículo 15.1 de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública.

Así, el apartado tercero del nuevo artículo 92 de la LBRL establece que sólo los funcionarios de carrera pueden ejercer “funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o la salvaguarda de intereses generales”. La novedad en relación con este apartado no se encuentra tanto en la descripción de las tareas o funciones que ha de asumir este tipo de personal, pues en este punto la LBRL reproduce lo que ya contempla el artículo 9.2 del EBEP. La diferencia está en que la LBRL usa un concepto más reducido -el de “funcionario de carrera”- que el que emplea el EBEP, que se refiere sin distinción alguna al de “funcionario público”. Esto plantea un problema grave, porque parece dejar fuera de juego el artículo 10 del EBEP, que regula la figura del funcionario interino, en la medida que una interpretación literal de esta nueva previsión normativa impediría hacer uso de esta figura para llevar a cabo las tareas o funciones indicadas y reservadas, en principio, a funcionarios de “carrera”. Ahora bien, es necesario hacer una interpretación coherente y sistemática de esta previsión y se tiene que poner en relación con la figura, finalidades y modalidades que presenta el régimen del funcionario interino, no pudiendo extraer la conclusión precipitada que en el ámbito local estas funciones “reservadas” sólo se pueden llevar a cabo por funcionarios de “carrera” y no por funcionarios “interinos”, puesto que en caso contrario se vaciaría prácticamente el sentido y finalidad de esta figura que está regulada en el artículo 10 del EBEP. Más aún, una interpretación restrictiva de esta previsión, en un contexto de congelación de plantillas, conduciría a un considerable despropósito en el sistema de función pública local, puesto que sería imposible cubrir determinados puestos de trabajo sólo por funcionarios de carrera en determinadas administraciones públicas. No obstante, la previsión normativa puede dar lugar a interpretaciones jurisprudenciales desmesuradas. Hemos de esperar que la cordura y el sentido común imperen también en los tribunales de justicia.

Efectivamente, esta previsión ha sido interpretada por algunos en el sentido de considerar que desde la entrada en vigor de la LRSAL todos los servicios en que se ejercen funciones públicas y de salvaguarda de los intereses generales (cómo puede ser por ejemplo los de la policía local) no podrían estar cubiertos por funcionarios interinos. Ahora bien, como decíamos antes, esta interpretación no parece razonable a nuestro entender si se tiene presente la definición de funcionarios interinos del artículo 10.1 del EBEP, según la cual son funcionarios interinos

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

aquellos que “por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales por el desarrollo de funciones propias de los funcionarios de carrera”. Consecuentemente, son las razones de urgencia y necesidad las que determinan la naturaleza interina de la condición funcional pero no el ejercicio de las funciones, que son las mismas que las de un funcionario de carrera. Hecho que también explica que su régimen jurídico, según el artículo 9.2 del EBEP, sea el general de los funcionarios de carrera en todo aquello que sea posible.

Estos cambios normativos pueden tener un impacto importante sobre las plantillas de los entes locales si estas están configuradas mayoritariamente por personal laboral, pues seguramente habrá tareas que hará falta que sean realizadas por personal funcionario. O también si las plantillas locales se encuentran bastante segmentadas. Es decir, si el personal funcionario y el personal laboral conviven realizando las mismas tareas, a pesar de que alguna de las tareas esté reservada sólo al personal funcionario. Aun así, sea cual fuere la situación en que encuentre la corporación local es necesario que empiece a realizar un diagnóstico de su situación, que le permita planificar a corto y medio plazo las acciones a emprender en materia de recursos humanos.

Hay que tener presente, que actualmente las posibilidades de ordenar las plantillas de los entes locales son bastante limitadas, a pesar de que subsisten algunas herramientas en el EBEP, que todavía no se han visto afectadas por las severas restricciones que en materia de personal imponen últimamente las sucesivas leyes de Presupuestos generales del Estado.

89.- ¿Qué alcance tienen las formas de gestión de los servicios públicos locales y la obligación de que las funciones de autoridad sean realizadas por personal funcionario de carrera (artículo 85.2 “in fine” de la LBRL)?

Según el nuevo artículo 85.2 de la LBRL los servicios públicos locales se tendrán que gestionar de forma sostenible y eficiente de entre alguna de las formas de gestión directa e indirecta, que concreta el precepto. Las novedades se encuentran en el hecho que ahora el artículo establece el carácter preferente de determinadas formas de gestión y el carácter subsidiario de otras.

Desde el punto de vista de la posible afectación al personal que preste este tipo de servicios, ya sea mediante una forma de gestión directa o indirecta, es que en todo caso se tendrán que respetar las previsiones del artículo 9 del EBEP en lo que se refiere al “ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos”. Es decir, en este párrafo final, el artículo reitera la reserva en favor del personal funcionario de funciones que impliquen ejercicio de potestades públicas o salvaguarda de intereses generales. Si bien aquí la referencia no se hace exclusivamente a los funcionarios de carrera, como hace el artículo 92.3 de la LBRL, sino al término funcionarios públicos del artículo 9 del EBEP. En todo caso, esta mención -que cómo hemos dicho en la pregunta anterior consideramos que hay que matizar en cuanto a sus efectos reales- no es el único cambio que introduce el artículo, pues este párrafo precisa que la reserva de determinadas funciones en favor de los funcionarios públicos no es sólo en relación a formas de gestión indirecta sino que también alcanza a cualquier forma de gestión de los servicios públicos.

Efectivamente, el anterior artículo 85.3 de la LBRL establecía que: “en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen el ejercicio de autoridad”. Pero ahora, el “nuevo” artículo 85.2 in fine de la LBRL (introducido por la LRSAL) establece que en todo caso la forma de gestión que se escoja tendrá que respetar los límites que impone el

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

artículo 9 del EBEP, en lo que se refiere a la reserva de funciones públicas en favor de los funcionarios públicos.

90.- ¿Qué novedades se incorporan en relación a la masa salarial del personal laboral del sector público local: el nuevo artículo 103 bis de la LBRL?

Este nuevo artículo establece la obligación de aprobar anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local, que se tendrá que situar en los límites fijados anualmente por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En este sentido, el artículo 103 bis de la LBRL procede a detallar qué se ha de entender por sector público local, cuestión que hasta ahora se resolvía en la Ley de Presupuestos Generales del Estado pero no de forma tan precisa como se hace ahora. Así se considera personal del sector público local el de la propia entidad local y también el de sus organismos, entidades públicas empresariales y demás entes públicos, sociedades mercantiles locales de ella dependientes, así como los consorcios adscritos a la misma y las fundaciones que reúnan unas determinadas características, que el precepto se encarga de precisar.

Por otro lado, toda la masa salarial del todo el personal laboral de estas entidades estará sujeto a las limitaciones que imponga la Ley de Presupuestos Generales del Estado y se tendrá que publicar en la sede electrónica del ente local y en el Boletín oficial de la provincia en el plazo de 20 días desde su aprobación.

Se trata de un precepto de eminente contenido presupuestario que no aporta muchas novedades, pues parece reproducir lo que hasta ahora había sido la dinámica de las últimas leyes de presupuestos generales del Estado, que si bien no contenían unas previsiones idénticas eran bastante similares. Quizás la única diferencia destacable es la obligación de publicar la masa salarial aprobada en la sede electrónica de la corporación, y el plazo de veinte días para hacerlo. Lo cual facilitará, sin duda, la fiscalización de la medida. Parece que esta medida puede ser identificada como una apuesta por la transparencia pública.

Pero salvadas estas consideraciones, bien es verdad que sorprende la ubicación de este precepto dentro del texto de la LBRL, justo detrás del artículo 103, que trata de la selección del personal laboral, y justo antes del artículo 104 de la LBRL, que regula la figura del personal eventual. Quizás la intención de legislador es la de recordar, que la masa salarial del personal laboral del sector instrumental local también está sujeta a las limitaciones que impone la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y que aunque este tipo de personal pueda negociar sus condiciones por la vía de la negociación colectiva en cuestiones de incremento (o decremento) el legislador estatal tiene la última palabra, con el pretexto de controlar así el déficit público de las administraciones locales.

91.- ¿Cómo afectan al personal las previsiones del plan económico financiero: el nuevo artículo 116 bis de la LBRL?

Cuando se incumplan los objetivos de la estabilidad presupuestaria, de la deuda pública o la regla del gasto, las corporaciones incumplidoras tienen la obligación de formular un plan económico financiero, que además de los requisitos que fije el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y de los requisitos fijados por el artículo 21 de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tendrá que incluir una serie de medidas que el artículo 116 bis. 2 de la LBRL detalla y de las que destacaríamos, por su afectación al personal, las siguientes:

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

- la obligación de suprimir las competencias ejercidas por la entidad local que sean diferentes a las propias o a las delegadas (para ver los efectos de esta medida nos remitimos a lo tratado en las cuestiones del apartado de sostenibilidad financiera).
- la obligación de gestionar coordinadamente o de forma integrada los servicios obligatorios que presta la corporación (los efectos de esta medida desde el punto de vista del redimensionamiento de la plantilla del ente local afectado, también se han estudiado anteriormente);
- la racionalización organizativa (que puede suponer, a pesar de que no necesariamente, una reestructuración de puestos de trabajo y la consecuente apertura de procesos de despidos colectivos del personal laboral);
- la supresión de las entidades locales menores; y,
- una propuesta de fusión con un municipio limítrofe de la misma provincia (que, en el supuesto improbable de que se llevara a la práctica, supondría iniciar un proceso de reestructuración de la plantilla que podría incluir mecanismos de extinción de relaciones de laborales, de transmisión de trabajadores laborales y de aprobación de planes de empleo del personal funcionario).

Cómo se puede comprobar, la aprobación de un plan económico financiero con los nuevos requisitos que impone el nuevo artículo 116 bis de la LBRL podría suponer (aunque con las limitaciones que seguidamente se exponen) consecuencias traumáticas.

De todos modos, las consecuencias que este proceso puede tener sobre el personal se han de analizar dentro de la interpretación que de esta regulación (del artículo 116 de la LBRL) se ha de hacer en el marco de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Hemos visto antes como esta expresión “al menos” del punto 2 del artículo 116 bis de la LBRL se ha de interpretar de forma restrictiva y en función de la proporcionalidad de las medidas a tomar para volver de nuevo a la senda de cumplimiento de objetivos. Esta misma interpretación se puede deducir de la Nota explicativa del MHAP sobre la LRSAL cuando hace un análisis de los contenidos de los planes económico financieros. Por tanto, las consecuencias potencialmente “dramáticas” que tienen estos planes dependerán mucho la situación financiera de la entidad local y, sobre todo, de los riesgos evidentes de afectación a la sostenibilidad financiera. Las medidas más traumáticas (como por ejemplo la supresión de la cartera de servicios impropios, la prestación integrada de servicios mínimos obligatorios, la racionalización de estructuras o la supresión de entidades locales menores) sólo se tendrán que tomar (y de forma selectiva, en función de las decisiones que tendrán que tomar el pleno o la junta de gobierno si no se aprobara por el pleno) si la entidad local se encuentra en una situación insostenible desde el punto de vista financiero (afectando a la sostenibilidad de la Hacienda municipal). Sólo en estos casos, estas medidas podrían implicar afectaciones directas en la cartera de servicios, la organización y el personal.

92.- ¿Qué consecuencias puede tener en materia de personal la aplicación de las previsiones de la disposición adicional novena de la LRSAL relativa al redimensionamiento del sector público local?

El artículo 1 apartado treinta seis de la LRSAL modifica la disposición adicional novena de la LBRL e introduce una serie de limitaciones respecto del sector público local dependiente de las entidades locales. Así, establece que cuando las entidades locales y los organismos autónomos que dependan, dispongan de un plan económico financiero o de un plan de ajuste tendrán prohibido adquirir, constituir o participar en la constitución directa o indirecta de nuevos organismos, entidades, sociedades o consorcios, fundaciones. Y también tendrán prohibido, mientras dure el plan económico financiero o el plan de ajuste realizar aportaciones patrimoniales ni subscribir aportaciones de capitales de entidades empresariales o de

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación, excepto que en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior hubieran cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria, 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.

En definitiva, este precepto consagra el estrangulamiento financiero del sector público instrumental de aquellas entidades locales que no se encuentren saneadas desde un punto de vista económico financiero, y permite un pequeño margen para aquellas otras que sí que hubieran cumplido con la normativa de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediatamente anterior. Y el estrangulamiento supone conducir a todas estas entidades a una progresiva desaparición, en la medida que la entidad matriz no podrá proceder a sanear sus cuentas. Lo que sin duda conllevará que se tengan que extinguir los vínculos contractuales del personal laboral adscrito a estas entidades y reubicar, en su caso, el personal funcionario que pudiera existir. También se podría plantear el problema que las actividades de estas entidades instrumentales pasaran a ser prestadas por la entidad matriz. En este caso se plantearía el problema de la “sucesión de empresas” y hasta qué punto este personal se podría incorporar a la administración matriz por esta vía y con qué condiciones.

La disposición también prevé que todas aquellas entidades que desarrollen actividades económicas, que se encuentren en situación de desequilibrio financiero dispondrán de dos meses desde la entrada en vigor de la ley (hasta el 28 de febrero de 2014) para aprobar un plan de corrección del desequilibrio, que permitirá a la entidad matriz realizar aportaciones de capital si su situación se encuentra saneada y el período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad. En todo caso, si esta corrección no se produce a 31 de diciembre, entonces la entidad local matriz tendrá que disolver la entidad en el plazo máximo de seis meses tras la aprobación de las cuentas anuales o de la liquidación del presupuesto de 2014. Y si no se disuelve por la entidad local, la disolución se producirá en todo caso el 1 de diciembre de 2015. Ahora bien los plazos se amplían si la entidad en desequilibrio presta los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida y tratamiento de residuos y transporte público de viajeros.

Lógicamente esta sucesión de disoluciones, ya sean las que realiza la entidad local directamente o en aplicación de ley, conllevan un impacto importante sobre las plantillas de estas entidades, que verán afectadas sus relaciones de trabajo al desaparecer su empresario. En el caso del personal laboral esta situación comportaría la extinción de los contratos de trabajo, excepto que la entidad matriz decidiera hacerse cargo. En cuanto al personal funcionario de estas entidades, si es que existe, tendrá que ser “reabsorbido” por la entidad matriz, que tendrá que proceder a redimensionar su propia plantilla.

Finalmente, esta disposición adicional también establece las consecuencias que conllevará para la personalidad jurídica de determinadas entidades instrumentales el hecho que dependan de otros entes instrumentales dependientes de la entidad matriz. En este caso, el artículo exige el cambio de vinculación y que pasen directamente a depender de la entidad matriz o que se disuelvan en el plazo de tres meses, y si las entidades no lo hacen, la disolución operará automáticamente transcurridos seis meses desde la aprobación del LRSAL.

Como se ha dicho ya, la disolución de una entidad, o lo que es lo mismo la pérdida de la personalidad jurídica, afecta a los vínculos contractuales que pueda tener con su personal. Desde el punto de vista laboral, la extinción de la personalidad jurídica del empresario comporta también la posibilidad de extinguir los vínculos contractuales si no hay ninguna otra entidad como la matriz, que se subroga en los derechos y las obligaciones de la entidad disuelta. En cuanto al personal funcionario, la solución pasaría por estudiar un plan de empleo,

que podría suponer también el reintegro de este personal en la entidad matriz, o que pasase a alguna situación administrativa vinculada al plan de empleo.

93.- ¿Qué consecuencias que puede tener sobre el personal de los entes locales la aplicación de las previsiones de la disposición adicional novena sobre convenios de ejercicio de competencias y servicios municipales que no se adapten a la LRSAL?

La disposición adicional novena de la LRSAL introduce una novedad jurídica importante en relación con los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación interadministrativa vigentes, que las entidades locales hubieran acordado con el Estado o la Comunidad Autónoma.

Según este precepto, todos los instrumentos citados anteriormente, si incluyen cualquier tipo de financiación destinada a sufragar los gastos derivados del ejercicio de competencias delegadas o diferentes a las enunciadas en los artículos 25 y 27 de la LBRL (en los términos expresados anteriormente), tendrán que adaptarse necesariamente a lo previsto por la LRSAL antes del 31 de diciembre de 2014; y en caso de no hacerlo, quedarán sin efecto.

Esta previsión es especialmente importante porque permite a los entes locales adaptar todos aquellos convenios y acuerdos que los obligan a prestar determinados servicios o actividades, sin tener la financiación adecuada, a las previsiones de la LRSAL. Y ello es importante porque esta ley obliga a todas las partes implicadas a renegociar los términos de estos acuerdos bajo los parámetros de la LRSAL, lo que es especialmente importante en el caso de las competencias delegadas y en los convenios que impliquen obligaciones financieras, que ahora cuentan con el mecanismo de garantía de pago del nuevo artículo 57 bis de la LBRL.

Por tanto, desde el punto de vista del personal esta disposición puede ser un mecanismo de garantía que permita renegociar la compensación económica a los entes locales por el ejercicio de competencias que no sean suyas (lo que permitiría obtener financiación para mantener el personal de servicios tan importantes como las guarderías municipales, las escuelas de música, etc.). Si bien, también la vigencia de esta disposición puede plantear problemas de seguridad jurídica si finalmente se llega a la fecha de 31 de diciembre y no se han adaptado estos instrumentos a las previsiones de la LRSAL, pues, en algún caso, estos instrumentos son los únicos que justifican la actuación del ente local y el hecho de que éste destine unos recursos materiales y personales a la prestación de un servicio.

De todos modos, nos remitimos a lo ya expuesto en las cuestiones relativas a competencias municipales sobre este mismo tema, pues es obvio que este es uno de los problemas abiertos actualmente que más dudas está planteando su aplicación. Las normas y las propuestas normativas autonómicas que desarrollan esta materia optan, como se ha visto, por soluciones algo diversas. No cabe duda que, por ejemplo, si en ese proceso de “adaptación” de los convenios “se valora” por la propia Comunidad Autónoma que ese instrumento (con las obligaciones financieras que supone) no puede continuar vigente porque afecta a alguna de las condiciones establecidas en el artículo 7.4 LBRL, los efectos de esa no continuidad tendrían impacto directo sobre la cartera de servicios municipales, la organización y los recursos humanos.

94.- ¿Qué consecuencias puede tener sobre el personal de los entes locales la asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a la educación, la salud y los servicios sociales, que prevén la disposición adicional decimoquinta y las disposiciones transitoria primera y segunda de la LRSAL?

Las competencias de educación que vinieran prestando los entes locales tienen que ser asumidas por las comunidades autónomas, según la DT 15a de la LRSAL. Ahora bien esta asunción competencial contrasta con la previsión del artículo 25.2.n) de la LBRL, que considera como materias propias del municipio: la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y la cooperación con las administraciones educativas correspondientes para la obtención de solares necesarios por la construcción de nuevos centros docentes; la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

Es decir, si inicialmente la LRSAL atribuye una serie de competencias a los municipios en materia de educación, posteriormente parece desdecirse, y las acaba por atribuir (siempre que se produzca la condicionalidad prevista en la propia norma) a las Comunidades Autónomas. Si bien todo el traspaso de medios económicos, materiales y personales en materia de educación queda condicionado a la aprobación de las normas reguladoras del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de las haciendas locales. Pues será este nuevo marco jurídico el que determinará los términos en que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias.

En consecuencia si bien la LRSAL parece transferir a las Comunidades Autónomas determinadas materias relacionadas con la competencia de educación que actualmente prestan los municipios y/ u otras entidades supramunicipales, lo cierto es que esta transferencia nace condicionada a la entrada en vigor de otras normas que todavía no se han aprobado y que apenas han empezado sus trabajos preliminares de elaboración normativa.

Por otro lado, habrá que ver también cuál es el recorrido que tiene esta transferencia competencial en favor de las Comunidades Autónomas en aquellos casos que el legislador autonómico sectorial haya otorgado como competencias propias de los municipios estas mismas materias. Esto sucede por ejemplo en Cataluña, donde el legislador sectorial catalán dispone de una ley, la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación, que precisamente reconoce determinadas competencias educativas a los entes locales en su artículo 159.

En cuanto a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias de salud, una vez más la LRSAL condiciona esta asunción al hecho que se aprueben las correspondientes normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales. Lo cual, como hemos dicho, actualmente parece que difícilmente se va a producir a corto plazo. Quizás por eso, el legislador estatal siendo consciente de esta dificultad, contempla en la DT 1ª, apartado segundo, un plazo perentorio de cinco años para que las Comunidades Autónomas asuman de forma progresiva estas competencias de salud (a razón de un 20% anual de la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias asociadas a la gestión de la atención primaria de la salud).

Sin duda la determinación de lo que implicará este porcentaje y su afectación sobre los servicios que actualmente prestan los entes locales es complicada. Por eso el mismo legislador consciente de las dificultades de todo el proceso, vuelve a recordar a las Comunidades Autónomas que tienen también la posibilidad de delegar estas competencias en los municipios. A pesar de que si lo hacen ahora será bajo las reglas del artículo 27 de la LBRL, que ha sido nuevamente redactado por la LRSAL.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

En todo caso, sea cual fuere la fórmula que elija la Comunidad Autónoma para ejercer estas competencias, si ésta decide no respetar el plazo máximo de 5 años que ha fijado el Estado, por cada año transcurrido que los municipios continúen prestando los servicios, lo harán a cargo de la Comunidad Autónoma, y si ésta no transfiere las cantidades necesarias por la financiación de estos servicios, el Estado podrá retener las cantidades directamente a la Comunidad Autónoma en función de lo que determine su sistema de financiación.

En definitiva, a pesar de la contundencia inicial del artículo que parece transferir los servicios de atención a la salud primaria a las Comunidades Autónomas en un plazo máximo de cinco años, lo cierto es que este proceso de transferencias está vinculado a la aprobación del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales, y esto hace prever que esta disposición, a pesar de su naturaleza transitoria, ha venido para quedarse un largo tiempo en nuestro ordenamiento jurídico.

En cuanto a su impacto inmediato sobre los recursos humanos de los entes locales, hay que decir que en el caso de Cataluña será más bien limitado, no sólo porque estamos ante una norma, que aunque vigente, se encuentra condicionada en cuanto a sus efectos, sino porque todavía está por ver cuál será su recorrido en Cataluña, donde prácticamente la atención primaria de la salud no está en manos locales sino del Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña (en este sentido sólo hay que consultar la Ley 15/1990, de ordenación sanitaria de Cataluña, y las competencias que se reservan a los entes locales en su artículo 68).

Finalmente y en cuanto a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a los servicios sociales, la DT 2ª de la LRSAL, determina que, el 31 de diciembre de 2015, la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción sociales serán asumidas por las Comunidades Autónomas, y lo harán en los términos que prevean las normas reguladoras de los sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales. Por lo tanto, una vez más la norma es plenamente vigente pero nace condicionada para su plena efectividad a la aprobación de otras normas.

A diferencia de lo que sucede en relación a las competencias de salud, respecto de las competencias de servicios sociales no se ha previsto ningún plazo escalonado de gestión del proceso de transferencias. Lo único que dice la norma es que se asumirá la competencia inmediatamente una vez sobrepasado el plazo. Por otro lado, también respecto de estas competencias, el legislador abre la posibilidad de que sean delegadas por las Comunidades Autónomas, pero de nuevo bajo el paraguas del nuevo artículo 27 de la LBRL y contemplándose la posible detracción directa por el Estado de los importes que a los entes locales les comporte el ejercicio de esta competencia.

Finalmente y en cuanto al impacto de esta DT 2ª sobre los recursos humanos, hay que decir que por ahora el panorama es incierto en cuanto a la efectividad de la asunción de estas competencias. Y por lo tanto, se dibuja un escenario que cuando menos a corto plazo no parece que conlleve grandes cambios. Pues, la competencia de servicios sociales es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, que el Estado pretende “transferirla” de los municipios y provincias a las Comunidades Autónomas a través de una ley básica (operación de más que dudosa constitucionalidad). Por otro lado, también habrá que ver el impacto normativo real de estas previsiones, en la medida que en Cataluña, por ejemplo, ya existe una normativa sectorial propia que otorga competencias en esta materia a los diferentes niveles de gobierno local.

En cualquier caso, nos remitimos a las observaciones que se han hecho en el apartado de competencias de este mismo documento donde se encuentran reflexiones complementarias a las que se han expuesto aquí y también algunas observaciones sobre las dificultades prácticas

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

de llevar a cabo realmente este proceso de “transferencias” de competencias a las Comunidades Autónomas. Además, el legislador no ha previsto ningún tipo de regla sobre traspasos de personal en la LRSAL, lo que tampoco hará sencillo llevar a cabo a este proceso. Lo cual puede ser una muestra de la escasa voluntad del legislador de hacer efectivas estas reglas que son muy dudosas desde el plano de la constitucionalidad y de su ensamblaje con las competencias que en estas materias están atribuidas a la Generalitat de Cataluña a través del Estatuto de Autonomía.

Recientemente, el Decreto Ley 1/2014, de 31 de marzo, de la Junta de Castilla y León, prevé expresamente en su artículo 5 que el traspaso de medios personales se adecuará a lo que se determine reglamentariamente, en el marco de la normativa básica y de lo que se prevea en la legislación de financiación autonómica y local. No es decir mucho. Una previsión de parecido tenor se contiene en el proyecto de ley de la Xunta.

La Nota explicativa de la Generalitat de Cataluña de 16 de abril de 2014 dedica una buena parte de su contenido a tratar la situación actual de las competencias en materia de salud, servicios sociales y educación (entre otras). Y su tesis, que puede ser compartida, es que en estos momentos no se ha producido cambio alguno en el ejercicio de las competencias municipales en estas materias. Por lo que en materia de régimen de personal tampoco. Se aplica, por consiguiente, la legislación sectorial catalana aprobada en su día, en algunos casos incluso en desarrollo del Estatuto de Autonomía de 2006.

95.- ¿Qué variaciones ha sufrido el régimen jurídico del personal directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares que contempla el nuevo artículo 32 bis de la LBRL? ¿Cómo se han de interpretar las excepciones a la condición de funcionario del personal directivo de estas instituciones, tienen que ser expresas, motivadas y contenerse siempre en un reglamento orgánico?

Según el artículo 13.1 del EBEP por personal directivo hay que entender aquel tipo de empleado público que desarrolla funciones directivas profesionales en una administración pública, que son definidas como tales en las normas específicas de cada administración, y que su designación atiende a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad. Asimismo el procedimiento de designación se realiza mediante procedimientos que garantizan la publicidad y la concurrencia.

También el nuevo artículo 32 bis de la LBRL regula el nombramiento del personal directivo (en el caso de que se cree), si bien lo hace respecto de las Diputaciones provinciales y de los Cabildos y Consejos insulares, estableciendo que el mismo tendrá que hacerse siguiendo criterios de competencia profesional y experiencia entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las entidades locales o entre habilitados de carácter nacional, que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1. Se establece por tanto, con respecto al personal directivo de este tipo de instituciones una regla general en favor del carácter funcional del vínculo. Sin embargo, se permite una excepción a esta regla general, pues el Reglamento Orgánico de la corporación puede determinar que, en atención a las funciones específicas a desarrollar por el órgano directivo, no sea necesario reunir la condición de funcionario. En cualquier caso, esta opción por crear personal directivo es potestativa de tales entidades locales intermedias, lo que les homologa hasta cierto punto con los municipios de gran población y les permite dar respuesta a las exigencias de nuevas competencias y al necesario rediseño organizativo que han de adoptar para adaptarse a la LRSAL.

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

Se trata pues de una novedad importante, porque tal y como se ha apuntado, hasta ahora la regla era que cada Administración era la competente para decidir los puestos de trabajo de naturaleza directiva, admitiéndose que el vínculo podía ser funcionarial o de naturaleza laboral (en todo caso de alta dirección según el artículo 13.4 del EBEP). Pero ahora la LBRL, en la redacción que le da la LRSAL, limita bastante la naturaleza del vínculo del personal directivo en las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares, estableciendo una clara preferencia por el vínculo funcionarial. A pesar de que, el vínculo laboral también es posible, habrá que preverlo expresamente mediante el Reglamento Orgánico de la corporación y siempre que las características específicas de las funciones del órgano directivo así lo exijan. Es decir, no existe una habilitación en blanco al Reglamento Orgánico de la corporación para que este determine los puestos de naturaleza directiva sin necesaria adscripción funcionarial, sino que además hace falta que así se infiera claramente de las funciones que desarrolle el mismo órgano directivo.

Es más, si se establece un paralelismo entre esta regulación y la prevista a la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, así como con la interpretación que han llevado a cabo los tribunales de justicia y particularmente el Tribunal Supremo (también en relación a los municipios de gran población) parece claro que el Reglamento orgánico tendrá que incluir una motivación expresa cuando determine que un puesto de trabajo directivo puede ser ocupado por personal laboral o por un externo. Y la jurisprudencia, hasta ahora, ha sido muy estricta, impidiendo muchas veces que puestos directivos (realmente órganos directivos) pudieran ser cubiertos por personal que no tenga la condición de funcionario del subgrupo de clasificación A1. Parece un poco rígido que este tipo de decisiones se tengan que tomar por un Reglamento orgánico que requiere para su aprobación una mayoría absoluta, pero puede ser que aquí haya pesado más la regulación que en su día se hizo de esta materia con respecto a los municipios de gran población. La cuestión es si el Reglamento orgánico tiene que determinar sólo criterios generales de los órganos directivos que pueden ser cubiertos por personal no funcionario o si se ha de exigir una motivación concreta en cada caso, lo que puede resultar desproporcionado, puesto que hipertrofia las potestades de organización, que en esta materia habrían de estar localizadas en el Ejecutivo (o en la Junta de Gobierno).

Sin embargo, este nuevo régimen jurídico que establece el artículo 32 bis de la LRSAL, hace falta que sea matizado a la luz de la DT 8ª de la LRSAL, que determina que este nuevo régimen sólo será de aplicación “a los nombramientos que se produzcan con posterioridad a la entrada en vigor de la ley”. Por lo tanto, las previsiones del nuevo artículo 32 bis de la LBRL no se aplican a todos aquellos nombramientos del personal directivo anteriores al 31 de diciembre de 2013.

96.- ¿Cómo afecta al personal directivo de municipios de gran población: la modificación del artículo 130.3 de la LBRL?

La LRSAL ha modificado el apartado tercero del artículo 130 de la LBRL que regula el nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales de los municipios de gran población del título X de la Ley. La regulación del nombramiento de este tipo de personal directivo es prácticamente idéntico respecto del que se ha establecido por el personal directivo de las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares.

Así, si anteriormente a la entrada en vigor de la LRSAL, el nombramiento de los coordinadores generales y los directores generales, se tenía que realizar entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las entidades locales o funcionarios de habilitación de carácter nacional, y el Pleno de la corporación podía establecer qué niveles esenciales de la

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

corporación por las características particulares del puesto de trabajo no era necesario que fuera cubierto por personal funcionario. Ahora con la modificación que introduce la LRSAL se establece que es el reglamento orgánico de la corporación el que tiene que determinar qué puestos de trabajo, por las características de las funciones a desarrollar, no tienen que ser cubiertos necesariamente por personal funcionario.

Esta previsión sin duda alterará el funcionamiento existente hasta ahora, pues hará falta un reglamento orgánico de la corporación que detalle con un cierto grado de precisión qué órganos pueden ser cubiertos por personal que no necesariamente sea funcionario (aunque ya hemos dicho que ello supondría una rigidez para el ejercicio de las potestades de organización en esta materia). Y es conocido que modificar un reglamento orgánico no es una tarea fácil ni que se pueda hacer en un plazo corto de tiempo. En todo caso, los trabajos de modificación del reglamento se tendrían que iniciar lo antes posible para que el proceso de modificación no se vea entorpecido o retrasado por la próxima convocatoria de elecciones generales locales.

Igual que en el caso anterior, la LRSAL ha optado por establecer un sistema rígido y por dificultar la potestad de organización. Lo que antes requería un acuerdo del pleno, ahora requiere una modificación del Reglamento orgánico, con las mayorías absolutas que son necesarias. El legislador no ha pensado excesivamente en los efectos distorsionadores de este modelo desde el punto de vista organizativo. Si se hace una interpretación extensiva de esta previsión las posibilidades de adecuar la estructura directiva a las necesidades puntuales sólo se podrá llevar a cabo mediante una función directiva funcionarizada. Puede ser que la voluntad del legislador sea realmente esta, esto es, impedir, a través de un sistema muy complejo es su materialización, que personas que no tengan la condición funcional puedan desarrollar tareas directivas y ser titulares de órganos directivos de las municipios de gran población. Si es así, el objetivo se ha cumplido.

Por otro lado hay que recordar que la DT 9ª de la LRSAL prevé que este nuevo régimen del nuevo apartado tercero del artículo 130 de la LBRL sólo sea de aplicación a los nombramientos que se hagan con posterioridad al 31 de diciembre de 2013. Por lo tanto, esto significa que los nombramientos anteriores a la LRSAL no han de adaptarse pero sí que lo habrán de estar todos aquellos que se quieran hacer con motivo de la constitución de los nuevos ayuntamientos tras las próximas elecciones generales locales.

97.- ¿Qué consecuencias tiene la nueva redacción de la disposición adicional duodécima de la LBRL sobre las retribuciones de los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local y el número máximo de los órganos de gobierno?

Según la DA 12ª de la LBRL, las retribuciones de los contratos laborales de alta dirección o los contratos mercantiles que fijen los consorcios, las sociedades, los organismos y las fundaciones que integran el sector público local se clasifican, exclusivamente en básicas y complementarias.

Realmente, una vez más, el enunciado de la disposición adicional duodécima de la LBRL no se adecua exactamente con su contenido, pues en la norma se incluyen muchas más previsiones, algunas de ellas no solo de carácter retributivo, sino también organizativo (por ejemplo, la clasificación de las entidades en tres grupos atendiendo a una serie de características), aunque las reglas organizativas que se prevén impactan no solo sobre el número máximo de miembros de los órganos de gobierno de estas entidades, sino también sobre los aspectos retributivos de los cargos y puestos directivos. La estructura de la norma es muy abierta en muchos de sus puntos y requiere, por tanto, la adopción de acuerdos por parte del ente instrumental o, en su

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

caso, de la entidad local, así como la adecuación de los respectivos estatutos de la entidad instrumental en el plazo de tres meses desde la “comunicación” de la clasificación.

Es decir, ahora la LBRL es la que determina la estructura retributiva del personal directivo contratado en el sector instrumental local. Hasta ahora esta cuestión quedaba a la libre determinación de las partes, pues la legislación laboral les otorga absoluta libertad en esta cuestión y sólo impone la obligación de fijar qué parte del salario es en metálico y cuál en efectivo (artículo 4.2.c) del Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de alta dirección).

Pero ahora con la nueva redacción de la DA 12ª, se impone a las partes una estructura salarial concreta que diferencia entre las retribuciones básicas y las complementarias. Mientras que las básicas son aquellas que se fijan en función de las características de la entidad y que constituyen las retribuciones mínimas obligatorias; las retribuciones complementarias se vinculan al puesto de trabajo o a las funciones desarrolladas y al logro de objetivos previamente pactados. Mientras que el primero se trata de un complemento fijo vinculado a las tareas que se prestan. El segundo la ley determina que sea variable.

Ya se ha dicho que las retribuciones básicas se determinan en función del tipo de entidad de la que se trate. Pero, ¿cómo se determina el tipo de entidad? Según, el apartado segundo de la DA 12ª es el Pleno de la entidad local el que tiene que clasificar las entidades vinculadas o dependientes conforme a una triple clasificación, que depende del volumen o cifra de negocios, del número de trabajadores, de la necesidad o no de financiación pública, del volumen de inversión y de las características del sector donde desarrolla su actividad.

Por otro lado, esta misma clasificación servirá para determinar también el número máximo de miembros del consejo de administración y/o de los órganos superiores de gobierno de la entidad; así como la estructura organizativa directiva con el establecimiento de un número máximo de personal directivo así como la cuantía máxima de la retribución total que tengan que percibir (determinando también qué porcentaje corresponde al complemento de puesto de trabajo y cuál a logro de los objetivos).

En todo caso, la ley se encarga de fijar una escala con el número máximo de miembros del consejo de administración y órganos de gobierno que podrán tener las entidades del sector instrumental local. Y esta escala se construye a través de tres grupos, sin que la norma diga cuál es el criterio concreto que se tiene que emplear para ubicar a cada ente en un grupo determinado.

En otras palabras, ¿cuándo la LRSAL establece que las entidades del sector instrumental serán del grupo 1, 2 y 3 a que se refiere? Pues bien, la LRSAL no ofrece ningún tipo de criterio al respecto, pues sólo dice que tiene que ser el pleno del ente local el que tiene que proceder a hacer la clasificación, respetando una serie de requisitos como el volumen o cifra de negocio, número de trabajadores, etc. Parecería pues, que en principio, sería el mismo ente local el que sería el competente para ubicar en uno u otro grupo las entidades que componen su sector instrumental.

Por otro lado, las retribuciones de este tipo de contratos se encuentran afectados por los límites que impone la LPGE de cada año. Y además, según el apartado tercero de la disposición, estos tipos de contratos no pueden superar los límites fijados anualmente en la LPGE, computándose también, a efectos y dentro de este límite máximo, las retribuciones en especie.

Y, ¿cuál es el límite retributivo para estos tipos de contratos este año 2014?

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

La LPGE no trata la cuestión y consecuentemente no hay un límite en la LPGE que permita aplicar las previsiones de la DA 12a de la LBRL este 2014. En todo caso, hay quien interpreta que con carácter supletorio sería posible llenar este vacío normativo con la propia normativa estatal sobre su sector público instrumental (contenida básicamente al Real decreto 451/2012, de 5 de marzo). Este podría ser un criterio interpretativo pero hay que decir que plantea dudas, pues hay que valorar hasta qué punto es razonable aplicar una norma no básica del sector público instrumental estatal al ámbito local.

Por otro lado, la norma también impone otras obligaciones a estas entidades, como por ejemplo: la obligación de publicar en sus respectivas páginas web la composición de sus órganos de administración, gestión, dirección y control, así como cierta información relativa a los datos y experiencia profesional de sus miembros; la de adaptar los estatutos o normas de funcionamiento de las entidades que prevé la LRSAL en el plazo (improbable) de tres meses a contar desde la comunicación de la clasificación (¿a quién?).

También se establece un periodo de adaptación de los contratos mercantiles o de alta dirección que hayan sido acordados con el personal directivo. El plazo para hacerlo es de dos meses y el cambio en ningún caso podrá comportar ninguno tipo de incremento (se entiende que retributivo) respecto de la situación anterior.

Finalmente, el último apartado de la disposición contempla que en ningún caso la extinción de este tipo de contratos generará ningún tipo de derecho en favor del directivo a integrarse en la estructura de la Administración local de la que dependa, excepto que se trate de un sistema ordinario de acceso.

Pero, ¿a qué entidades del sector local se aplican todas estas previsiones? O mejor dicho, ¿a qué sector público local se refiere la disposición? Como ya se ha dicho, el primer apartado de la disposición determina que se aplica a los consorcios, sociedades, organismos y fundaciones que conforman el sector público local. Y para interpretar lo que hay que entender por sector público local, una pauta interpretativa razonable, sobre todo si afecta a temas de personal, sería la del artículo 20 de la LPGE de 2014, que si bien su aplicación se circunscribe a lo que hay entender por “sector público” a los efectos de la LPGE, el artículo se titula “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público” en su conjunto.

MEDIDAS SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LA PLANTA MUNICIPAL: REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS Y FUSIONES INCENTIVADAS DE MUNICIPIOS

98.- ¿Cuáles son las medidas que la LRSAL adopta en materia de creación de nuevos municipios?

La cuestión de la planta municipal se ha incorporado con vehemencia al debate político como consecuencia de la crisis económica. A partir de 2008 comenzaron a formularse las primeras objeciones sobre la sostenibilidad del modelo territorial, sucediéndose los análisis de instituciones públicas y privadas relativos al coste y viabilidad de las Administraciones públicas, así como los pronunciamientos expresos de las fuerzas políticas sobre la supresión de municipios.

En este estado de cosas, en el Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2012, remitido por el Gobierno a la Comisión Europea, se plantea, como objetivo para superar los problemas estructurales de financiación de algunas entidades locales, la delimitación de las competencias de la Administración local a través, entre otras, de una medida consistente en la estratificación de competencias por tramos de población, actuación que, se argumenta, *“facilitará la agrupación de municipios, de modo que sólo tengan esta consideración los que alcancen un umbral determinado de población”*.

A pesar de que la definición de qué ha de entenderse por municipio, vinculado con un mínimos poblacional, ha encontrado cierto respaldo en una discutible jurisprudencia del Tribunal Constitucional –STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5B)-, el legislador estatal ha declinado optar por esa vía, decantándose por incluir dos medidas que inciden en la planta municipal en la reforma del régimen local: la inclusión de nuevos requisitos para la creación de municipios y la regulación exhaustiva y detallista de un modelo de fusión voluntaria de municipios incentivado con medidas de naturaleza económica.

¿Cuáles son los requisitos para constituir un municipio?

El apartado 2 del artículo 13 de la LRBRL se ha modificado con la finalidad de señalar que “la creación de nuevos municipios” siempre que concurren todas y cada una de las siguientes circunstancias:

- sólo puede realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes.
- que el municipio resultante sea financieramente sostenible
- que cuente con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales
- que no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados

Hay que recordar que en la interpretación de estos dos últimos requisitos no cabe reconocer discrecionalidad alguna por parte de la Administración, pues “o bien la entidad que pretende crearse cuenta con los recursos necesarios para prestar los servicios mínimos municipales o bien no cuenta con ellos”, tal y como manifiesta la STS de 16 de mayo de 2001. De esta manera, lo que en ningún caso admite la jurisprudencia es que “la suficiencia de recursos” se

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

acredite por comparación con el presupuesto de otros municipios ya existentes, por la posibilidad de acceso a subvenciones de otras Administraciones, ni tampoco por la posibilidad de acceder al crédito público o privado, porque estas circunstancias lo que revelan es la imposibilidad de autofinanciación y anuncian un camino seguro y progresivo hacia el endeudamiento, STS de 22 de enero de 2001.

Por otra parte, la regla general del requisito de los 5.000 habitantes proclamada enfáticamente en este precepto no tiene carácter absoluto. Esta aseveración parte de la previsión que sobre fusiones municipales se contempla en el artículo 116 de la LRBRL. Si por mandato legal no se puede crear un nuevo municipio, por fusión de dos preexistentes o segregación de parte de un municipio, que tenga menos de 5.000 habitantes, difícilmente podría llevarse a cabo el cumplimiento de la medida enunciada en el artículo 116 bis referente a la propuesta de fusión municipal.

99.- ¿Cuáles son los incentivos de naturaleza económico-financiera y vinculados con las competencias de las fusiones voluntarias?

Incentivos de naturaleza económico-financiera

El artículo 13.4 de la LRBRL se refiere a los siguientes:

- El coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acuerdo con el artículo 124.1 del TRLHL se incrementará en 0,10.
- El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.1 del TRLHL.
- 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 TRLHL.
- De la aplicación de las tres reglas anteriores no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del TRLHL.
- 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 IAE de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de 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, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias en materia de fiscalidad de productos energéticos y electricidad, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006.

Incentivos de las fusiones voluntarias vinculados con el ejercicio de competencias

El artículo 13.4 de la LRBRL alude a los dos siguientes:

- el municipio resultante de la fusión queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 de la LRBRL que le corresponda por razón de su aumento poblacional.
- Durante los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, plazo que podrá prorrogarse por Ley de Presupuestos Generales del Estado, el nuevo municipio

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia.

Asimismo, junto a estos incentivos citados, el artículo 13 de la LBRL prevé asimismo una serie de “incentivos institucionales”, algunos de los cuales ya han sido analizados en las cuestiones de Recursos Humanos. Pero cabe destacar la integración de los territorios, poblaciones y “organizaciones”, incluyendo los medios personales; las reglas de constitución transitorias del órgano de gobierno del nuevo municipio; la posibilidad de que alguno de los municipios fusionados se constituya como organización desconcentrada de conformidad con lo establecido en el artículo 24 bis; etc.

Sorprende que para una cuestión existencial tan relevante como es la aprobación del convenio de fusión, el apartado 6 del artículo 13 flexibilice el régimen de mayorías previsto en el artículo 47.2 de la LBRL, exigiendo solo mayoría simple. Esta regulación rompe el esquema institucional y la propia congruencia de los supuestos previstos en este artículo 47.2 LBRL, pues para la decisión existencialmente más relevante no se exige mayoría absoluta y sí para otras de carácter menor.

En cualquier caso, esta regulación sumariamente citada no tendrá especial recorrido en la práctica, a pesar de las medidas de incentivos que allí se recogen para fomentar las fusiones. Si el fracaso que se anuncia se concreta en la práctica, así como si fracasa también el diseño institucional de prestación integrada de los servicios mínimos obligatorios de menos de 20.000 habitantes, es probable que retornen con fuerza las propuestas de reducción de municipios a través de una nueva regulación en la legislación básica de cuáles son las exigencias mínimas para constituir un municipio (número de habitantes o niveles de prestación de servicios).

Esta regulación, igualmente, supone una clara opción expansiva de la regulación básica que se muestra poco o nada respetuosa con las previsiones estatutarias sobre esta materia, reduciendo prácticamente a la nada los márgenes de configuración normativa de las Comunidades Autónomas sobre esta materia.

NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ACTIVIDADES

100.- ¿Qué novedades incorpora la LRSAL en materia de actividades?

La LRSAL lleva a cabo una profunda modificación del artículo 84 bis LBRL, que se debe leer en clave de una serie de medidas “para favorecer la iniciativa privada”, tal como dice el preámbulo de la propia ley, que pretende así evitar “intervenciones administrativas desproporcionadas”, limitando por tanto el uso de las autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas”.

Estas líneas expuestas en el preámbulo se confirman en las previsiones normativas recogidas en esta modificación del citado artículo. Pero antes de entrar someramente en su contenido, conviene advertir que este proceso es una vuelta de tuerca más en la liberalización de los servicios y actividades que se desarrolla a partir de la Directiva de Servicios (Directiva 123/2006/CE), en la línea de las medidas de transposición que en su día se llevaron a cabo por distintas normas básicas estatales y autonómicas, así como por Ordenanzas municipales.

Tal vez la timidez adoptada en algunas de esas medidas de transposición, sobre todo en el ámbito local, ha conducido al legislador a establecer una normativa básica más estricta, que tiene una serie de elementos clave que sucintamente son los siguientes:

- a) En primer lugar, se establece que el ejercicio de actividades, por regla general, no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.
- b) En segundo lugar, se indica que solo podrá exigirse licencia para actividades económicas en las que concurren un listado cerrado de razones imperiosas de interés general (que, además han de ser interpretadas restrictivamente) y siempre que esas razones no puedan salvaguardarse mediante una declaración responsable o una comunicación previa. Asimismo, se podrá exigir licencia en aquellos casos en que haya escasez de recursos naturales, se utilice dominio público, se produzca la existencia de inequívocos impedimentos técnicos, en los supuestos de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas o cuando el número de operadores sea limitado.
- c) Y, en tercer lugar, se prevé un régimen jurídico restrictivo de autorizaciones también para las instalaciones o infraestructuras físicas que tengan por objeto el ejercicio de actividades económicas, limitándose asimismo las razones imperiosas de interés general a un número tasado, haciendo hincapié en el principio de proporcionalidad como cauce para establecer tales limitaciones y determinando unos criterios para la evaluación del riesgo (aunque este listado parece ser mínimo).

También se regula el supuesto de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y otra Administración Pública.

La Nota explicativa del MHAP, concluye, en relación con este tema, de la siguiente manera:

“En consecuencia, se podrá establecer la exigencia de una licencia u otro medio de control preventivo para el ejercicio de una actividad económica o para las infraestructuras físicas en que se desarrolle la misma, cuando una Ley así lo establezca, concurra la existencia de una razón de interés general de las enunciadas anteriormente, que es necesario proteger mediante el control previo, y se dé un criterio de proporcionalidad en la aplicación de ese control preventivo. Por tanto, la regulación en las ordenanzas municipales relativas a los procedimientos y técnicas de intervención (licencia, declaración responsable o comunicación previa) en las

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

actividades económicas que ejerzan los particulares, deberá realizarse en el marco de la legislación sectorial correspondiente y en el caso concreto de la licencia debe existir una ley en la que se haya establecido dicha autorización previa”.

En todo caso, esta nueva regulación del artículo 84 bis LBRL se debe poner en directa conexión con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, donde se da una vuelta de tuerca más a la liberalización de servicios y actividades, se regulan una serie de principios de garantía de la libertad de establecimiento y prestación, se establece el principio de libertad económica y que sus limitaciones solo pueden ser establecidas por ley y cumpliendo las exigencias de necesidad y proporcionalidad. Se prevé asimismo el principio de eficacia de las autorizaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables en todo el territorio nacional. Pero el dato determinante es la modificación que se lleva a cabo de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la legitimación para impugnar las disposiciones normativas (también locales) por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, quien puede solicitar la suspensión de la norma cuando no se considere que se adecua a los principios de la ley y, una vez admitido a trámite el recurso, la suspensión es automática, debiendo la entidad local afectada solicitar en el plazo de tres meses el levantamiento de la suspensión.

ANEXO DOCUMENTAL VADEMÉCUM REFORMA LOCAL

1. TEXTOS NORMATIVOS ESTADO:

1. 1.- [Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local](#). BOE, 30 Diciembre de 2013, Núm. 312.
1. 2.- [Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las bases del régimen local. Texto consolidado](#). BOE, última modificación 30 Diciembre 2013, Núm. 80.
1. 3.- [Código de régimen local](#). BOE, versión actualizada 24 de Febrero 2014.
- 1.4. [Texto consolidado Ley Orgánica 2/2012, de 27 abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera](#). BOE, versión actualizada 21 Diciembre 2013.
- 1.5. [Ley orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público](#). BOE, 21 de Diciembre de 2013. Núm. 305.
- 1.6.- [Real Decreto Ley 1/ 2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas](#). BOE, 25 Enero 2014. Núm. 22. Régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales.
- 1.7. [Real Decreto Ley 2/2014, de 21 de febrero, por el cual se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica](#). (Ver disposición final primera). BOE, 22 de Febrero 2014. Núm. 46.
- 1.8. [Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la cual se modifica la orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la cual se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales](#). BOE, 19 marzo 2014. Núm. 67.

2. NORMAS AUTONÓMICAS DE DESARROLLO, PROYECTOS NORMATIVOS Y CRITERIOS INSTITUCIONALES PARA LA APLICABILIDAD DE LA LRSAL

- 2.1. GENERALITAT DE CATALUNYA. [Nota explicativa sobre la aplicación en Cataluña de determinados aspectos de la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local](#). Generalitat de Catalunya. (Fecha de consulta: 18 de Abril de 2014).
- 2.2. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Nota explicativa sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. [Nota MHAP explicativa reforma local](#).
- 2.3. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Nota explicativa sobre la Disposición Transitoria décima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. [Nota relativa a la aplicación de la DT10ª la LRSAL](#).
2. 4. [Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las administraciones locales y registros administrativos, referente al sistema de ordenación de competencias municipales y al régimen foral vasco, después de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27](#)

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

[de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local](#). BOPV, 21 marzo 2014. Núm. 56.

2.5. [Proyecto de Ley de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local](#). Xunta de Galicia. BOPG, 25 marzo 2014. Núm. 260.

2.6. [Decreto Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medida urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local](#). BOCyL, 31 marzo 2014. Núm. 62.

2.7. [Circular de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Castilla y León](#). BOCyL, 2 abril 2014. Núm.64.

2.8. [Borrador del Decreto Ley por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local](#). (Documento en línea). FAMP. (Fecha de consulta: 30 abril 2014).

2.9. [Observaciones al proyecto de Decreto Ley por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL aprobadas por el Pleno del Consejo Andaluz de Concertación Local](#). (Documento en línea). FAMP. (Fecha de consulta: 30 Abril 2014).

2.10. FEDERACIÓN DE MUNICIPIOS DE CASTILLA - LA MANCHA. [Protocolo de actuación: Detalla los pasos a seguir para continuar prestando determinados servicios o competencias, así como algunos ejemplos de competencias diferentes de las propias y delegadas que se prestan habitualmente por las Corporaciones Locales de Castilla- La Mancha](#). Federación de Municipios de Castilla- La Mancha. (Fecha de consulta 1 de abril).

3. ANTECEDENTES DE LA LRSAL

3.1.ANTEPROYECTOS Y PROYECTO DE LEY

3.1.1. [Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local](#). Informado por Consejo de Ministros (13 Julio 2012).

3.1.2. [Anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local](#). Informado por Consejo de Ministros (18 Febrero 2013).

3.1.3. [Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local](#). Informado por Consejo de Ministros. BOCG 6 Septiembre de 2013. Núm.58-1.

3.2.DOCUMENTACIÓN SOBRE EL PROCESO LEGISLATIUVO DEL ALRSAL.

3.2.1.-Alegaciones:

- [Alegaciones de la FEMP al ALRSAL](#)

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

- [Informe de la Junta de Andalucía sobre el ALRSAL](#)
- [Alegaciones de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León](#)
- [Alegaciones de la Xunta de Galicia al ALRSAL](#)
- [Alegaciones de la Federación Gallega de Municipios y Provincias al ALRSAL](#)
- [Alegaciones del Gobierno Vasco al ALRSAL](#)
- [Principales alegaciones efectuadas por COSITAL ante las autoridades competentes del MHAP](#)

3.2.2. Informes y Dictámenes:

- Comisión Nacional de la Competencia. IPN 88/13. [Informe Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.](#)
- [Dictamen del Consejo de Estado. Anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.](#) BOE, Núm. Expediente 567/2013.
- Texto de la [Declaración aprobado en la última Asamblea del Consejo General](#) sobre las líneas generales a seguir en la reforma del régimen jurídico de los secretarios, interventores y tesoreros de la administración local, trasladado a los órganos competentes del MHAP, IX Asamblea celebrada en Cádiz, el 24 de Noviembre de 2012.

3.2.3. Tramitación parlamentaria:

- [Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Tramitación parlamentaria. Diario de Sesiones.](#) Congreso de los Diputados.
- [Ley 27 /2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Tramitación parlamentaria,](#) Senado.

4. DOCUMENTACIÓN COMPLEMENTARIA

4.1. CONSEJO DE EUROPA. Recomendación 336, del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (19-21 de Marzo de 2013): [La démocratie local et régionale en Espagne](#)

4.2. [Plan presupuestario 2014](#). Reino de España (15.10.2013). Ahorro previsto LRSAL. (Plan en línea), La Moncloa. (Fecha de consulta 7 Marzo 2014)

4.3. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICA. Reforma de [Informe CORA](#) Administraciones Pública. (Informe en línea). Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. (Fecha de consulta 7 Marzo 2014)

4.4. CONSEJO DE EUROPA. [Recomendación del Consejo de Europa relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la cual se emite un Dictamen del Consejo sobre](#)

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

[el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016](#). Congreso Poderes Locales y Regionales. Consejo de Europa.

4.5. [Proyecto de ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa](#), BOCG, 7 Febrero 2014. Núm. 79-1.

4.6. [Modificación del Real Decreto Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros](#) (Disp. Final Sexta Ley 1/2014, de 28 de Febrero), BOE, 1 Marzo 2014. Num.52.

5. REFORMA LOCAL CATALUÑA

5.1. [Dictamen Consejo Garantías Estatutarias Cataluña. Dictamen 8/2014, de 27 de febrero, racionalización y sostenibilidad de la Administración Local](#). Solicitado por el Gobierno de la Generalitat y por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña, sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2013). (Dictamen en línea), CGE. (Fecha de consulta 7 Marzo 2014)

5.2. [Proyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña](#). BOPC, 9 Septiembre 2013. Núm. 141.

6. RETRIBUCIONES ELECTOS LOCALES

6.1. FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. (2009). [Código de Buen Gobierno Local](#) (Documento en línea). FEMP. (Fecha de consulta: 10 marzo 2014)

6.2. ASSOCIACIÓ CATALANA DE MUNICIPIS. (2011). [Recomendación: Escala de retribuciones de los electos locales](#). (Recomendación en línea). ACM. (Fecha de consulta: 10 marzo 2014)

6.3. FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA. (2011). [Criterios orientativos para la retribución de los electos locales](#). FMC. (Fecha de consulta: 10 marzo 2014)

6.4. EUDEL. (2011). [Acuerdo para la Gobernabilidad municipal y el libre ejercicio de su cargo por concejales, concejales, alcaldes y alcaldesas vascas](#). (Acuerdo en línea). EUDEL. (Fecha de consulta: 11 marzo 2014).

6.5. [Decreto 69/2008, de 1 de abril, de regulación de un sistema de compensaciones económicas a favor de los ayuntamientos para que abonen retribuciones a determinados cargos electos locales](#). DOGC, núm. 5103, de 3 de abril de 2008. (Fecha de consulta: 10 marzo 2014).

7. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

7.1. [Recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local interpuesto por los grupos parlamentarios: PSOE, IU, ICV-EUiAa, CHA: La Izquierda Plural, UPyD y diputados/as del Grupo parlamentario Mixto](#). (Recurso en línea). (Fecha de consulta: 20 abril 2014).

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

7.2. [Dictamen Nº 165/ 2014 consultivo. Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 25 de febrero de 2014, por el que se autoriza la interposición de Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.](#) (Recurso en línea). (Fecha de consulta: 20 abril 2014). IDLUAM.

TERCERA VERSIÓN

ANEXO DOCUMENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA. PUBLICACIONES EN LÍNEA

- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2014). [*Evaluación de la afectación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a los servicios prestados por el Informe del Ayuntamiento de Zaragoza*](#). (Informe en línea). Oficina Técnica de Presidencia, Economía y Hacienda del Ayuntamiento de Zaragoza. (Fecha de consulta: 7 marzo 2014)
- BERMEJO LATRE, JOSÉ LUÍS. (2014). [*Cuestiones ausentes en la propuesta de reforma del régimen local \(Parte I\), Parte II*](#). (Artículo en línea), Diario del Derecho Municipal, Iustel. (Fecha de consulta: 7 marzo 2014)
- BOIX PALOP, ANDRÉS (2014). [*Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: limitación de la autonomía local, recentralización y redefinición de los mercados de provisión de servicios locales*](#). (Artículo en línea). Diario de Derecho Municipal, IUSTEL. (Fecha de consulta: 5 marzo 2014)
- BOIX PALOP, ANDRÉS (2013). [*La reforma del régimen local que quiere el gobierno \(autonomía, competencias, gestión\)*](#). (Entrada blog en línea). Página personal profesor Andrés Boix Palop, Universitat de València. (Fecha de consulta: 5 marzo 2014)
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS. (2011). [*Cómo reformar las Administraciones territoriales*](#). Libro Marrón. (Documento en línea). Madrid. (Fecha de consulta: 7 marzo 2014)
- DE JUAN CASERO, LUIS JESÚS. (2014). [*Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las Diputaciones tras la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre \(LRSAL\)*](#). (Artículo en línea). Diario de Derecho Municipal, IUSTEL. (Fecha de consulta: 11 marzo 2014)
- DIPUTACIÓ DE VALÈNCIA (2014). [*Oficina de Información para resolver dudas sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*](#). (Consultas en línea) Diputació de València. (Fecha de consulta: 7 marzo 2014)
- ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, KOLDO. (2011). [*Crisis fiscal y empleo público en España: algunos datos para la reflexión*](#). El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XIII, Zaragoza. (Fecha de consulta: 24 febrero 2014)

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2014). [Oficina de Información sobre la LRSAL. Consultas formuladas a la FEMP sobre la LRSAL](#). FEMP. (Consultas en línea) (Fecha de consulta: 7 marzo 2014)
- FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA (2014). [Tabla comparativa de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local i la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local](#). (Tabla en línea). FMC. (Fecha de consulta: 25 febrero 2014)
- FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA. (2013). [Monográfico sobre La Reforma Local](#). (Monográfico en línea). FMC. (Fecha de consulta: 25 febrero 2014)
- FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA (2014). [Conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL. Información para presentar el conflicto en defensa de la autonomía local en contra de la LRSAL ante el TC](#). Procedimiento a seguir para la presentación del conflicto. (Documento en línea). FMC. (Fecha de consulta: 27 febrero 2014)
- FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA (2014). [¿Cómo se ven afectadas las políticas educativas municipales por la aplicación de la LRSAL?](#). (Documentos en línea). FMC. (Fecha de consulta: 25 de Abril 2014)
- FERNÁNDEZ - FIGUEROA GUERRERO, FERNANDO (2014). [Prontuario de plazos de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local \(Ley 27/2013, de 27 de Diciembre\)](#). (Artículo en línea). Diario de Derecho Municipal, IUSTEL. (Fecha de consulta: 27 febrero 2014)
- FLORES DOMÍNGUEZ, LUIS ENRIQUE. (2013). [El proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: novedades en la versión definitivamente aprobada \(Parte I\), \(Parte II\)](#). (Artículo en línea). Diario de Derecho Municipal, IUSTEL. (Fecha de consulta: 5 marzo 2014)
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL. (2014). [Guía práctica sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local](#). (Guía en línea). Fundación Democracia y Gobierno Local. (Fecha de consulta: 7 marzo 2014)
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2014). [La implementación de la LRSAL](#). (Consultas en línea), Fundación Democracia y Gobierno Local. (Fecha de consulta: 3 marzo 2014)
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2011). [Libro Verde de los Gobiernos Locales intermedios en España](#). (Libro en línea), Fundación Democracia y Gobierno Local. (Fecha de consulta: 3 marzo 2014)
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2012). [Elementos para un Debate sobre la reforma de institucional de la planta local en el Estado autonómico](#).

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

(Documento técnico en línea), Fundación Democracia y Gobierno Local. (Fecha de consulta: 3 marzo 2014)

- FORCADELL I ESTELLER, XAVIER.(2013). [Centralización vs. Descentralización](#). (Artículo en línea), Revista Democracia y Gobierno Local. Núm.23. Cuarto trimestre 2013. Fundación Democracia y Gobierno Local. (Fecha de consulta: 5 marzo 2014)
- INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA. (2013). [Informe sobre Federalismo Fiscal](#). La reforma local 13. (Informe en línea). Barcelona. (Fecha de consulta: 5 marzo 2014)
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL. (2014). [Competencias municipales "distintas de las propias": Algunas pautas interpretativas ante un problema complejo](#). La administración al día, INAP. (Estudio en línea). (Fecha de consulta: 17 marzo 2014).
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL. (2014). [La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local](#). (Artículo en línea). Diario de Derecho Municipal, IUSTEL. (Fecha de consulta: 7 marzo 2014)
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL. (2012). [La planta local en el marco de la reforma del Gobierno Local en España: elementos y propuestas para un debate](#). (Documento técnico en línea). Fundación Democracia y Gobierno Local. (Fecha de consulta: 7 marzo 2014)
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL. (2011). [Las instituciones locales en tiempo de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales](#). (Estudio en línea). El Cronista núm. 21. (Fecha de consulta: 7 marzo 2014)
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL. (2013). [Reforma o deconstrucción del gobierno local en España](#). (Artículo en línea). Diario de Derecho Municipal, IUSTEL. (Fecha de consulta: 7 marzo 2014)
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL. (2013). [El proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: novedades más relevantes en relación con los borradores del ALRSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados](#). (Artículo en línea). Diario de Derecho Municipal, IUSTEL. (Fecha de consulta: 7 marzo 2014)
- LAGO NÚÑEZ, GUILLERMO (2014). [¿Para qué se ha aprobado la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local?](#). (Trabajo en línea). Diariolaley.es, (Fecha de consulta: 15 abril 2014).
- LONGO, FRANCISCO. (2011) [La Administración pública entre el recorte y la reforma](#). (Artículo en línea). Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol. (Fecha de consulta: 7 marzo 2014)

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. (2005). [Libro Blanco para la reforma del gobierno local](#). (Libro en línea). Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. (Fecha de consulta: 7 marzo 2014)
- MIR I BAGÓ, JOSEP. (2012). [El debate sobre la reforma del gobierno local en Cataluña](#). (Ponencia en línea). Seminario de Derecho Local, FMC. (Fecha de consulta: 15 febrero 2014)
- SERRANO PASCUAL, ANTONIO. (2014). [Primera circular informativa sobre la ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local](#). (Circular en línea). Diputación Provincial de Huesca. (Fecha de consulta: 5 marzo 2014)
- SERRANO PASCUAL, ANTONIO. (2014). [Segunda circular informativa sobre la ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: el empleo público](#). (Circular en línea). Diputación Provincial de Huesca. (Fecha de consulta: 5 marzo 2014)
- SERRANO PASCUAL, ANTONIO. (2014). [Tercera circular informativa sobre la ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: régimen retributivo de cargos electos con consideración del Real Decreto Ley 1/2014, de 24 de Enero de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas](#). (Circular en línea). Diputación Provincial de Huesca. (Fecha de consulta: 5 marzo 2014)
- THE ECONOMY JOURNAL. [La reforma de la administración \(I\)](#). (Artículos en línea). The Economy Journal. (Fecha de consulta: 28 marzo 2014).
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2014). [Informe de fiscalización del sector público local 2011. Importantes observaciones sobre la prestación de servicios públicos locales](#). (Informe en línea). Tribunal de Cuentas. (Fecha de consulta: 2 marzo 2014)
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. (2014). [Cuando hay contradicción entre la LRSAL y una ley autonómica: ¿qué ley debe aplicar un ayuntamiento?](#) (Estudio en línea). Instituto de Derecho local, UAM. (Data de consulta: 27 març 2014).
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. (2014). [Aplicación de la LRSAL en Madrid y Barcelona](#) (Estudio en línea). Instituto de Derecho local, UAM. (Data de consulta: 18 març 2014).
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. (2014). [Estudios Doctrinales: Sobre la aplicación de la LRSAL en el País Vasco: el alcance de las cláusulas de excepción](#). (Estudio en línea). Instituto de Derecho local, UAM. (Fecha de consulta: 3 marzo 2014)

Estudio introductorio y “Vademécum” sobre la reforma local (LRSAL). Anexo Documental.

- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. (2014). [*Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias*](#). (Estudio en línea). Instituto de Derecho local, UAM. (Fecha de consulta: 3 marzo 2014)
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. (2013). [*Sobre la validez y aplicabilidad de la futura Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*](#). (Estudio en línea). Instituto de Derecho local, UAM. (Fecha de consulta: 3 marzo 2014)
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO (2014). [*Aplicación de la LRSAL en las Illes Balears y en Canarias*](#). Instituto de Derecho local, UAM. (Fecha de consulta: 26 abril 2014).

TERCERA VERSIÓN