

**JULIO PARDO FARO**

LOS DESARROLLOS AUTONÓMICOS DE LA  
LEY 27/2013 DE 27 DE DICIEMBRE, DE  
RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE  
LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. LA REFORMA  
DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN  
CATALUÑA.

**TRABAJO DE FIN DE GRADO**

dirigido por la profesora M<sup>a</sup>Inés Gil Casión

Grado en Derecho

Tarragona 2015



UNIVERSITAT  
ROVIRA I VIRGILI

# Índex

---

## **0. INTRODUCCIÓN**

## **I. ANTECEDENTES, CAUSAS Y OBJETIVOS DE LA LEY 27/2013**

1.1. Antecedentes históricos del sistema de Administración Local .....	6
1.2. Factores que dan lugar a la creación de la ley 27/2013 .....	11
1.2.1. Contexto social y económico previo a la ley 27/2013 .....	11
1.3. Principales objetivos de la Ley .....	17
1.3.1. Clarificación de las competencias municipales .....	17
1.3.1.1. Las nuevas modalidades competenciales .....	20
1.3.1.2. Garantía de la financiación.....	23
1.3.1.3. Nuevo papel de las Diputaciones .....	24
1.3.2. Simplificación y racionalización organizativa.....	25
1.3.2.1. Impulso a la fusión de municipios, y a las funciones de Consorcios, diputaciones, mancomunidades.....	25
1.3.2.2. Procedimiento de cooperación entre entidades supra municipales .....	26
1.3.3. Controles económicos más rigurosos .....	27
1.3.3.1. Medidas de transparencia el coste efectivo .....	28
1.3.3.2. Ordenación de las retribuciones de personal.....	31
1.3.3.3. Refuerzo de las intervenciones (régimen del personal) .....	34
1.3.4. Favorecer la iniciativa privada en la economía.....	34

## **II.DESARROLLOS AUTONÓMICOS DE LA LRSAL**

2.1. El nuevo sistema competencial .....	36
2.1.1 Redistribución competencial.....	36
2.1.1.1) Competencias Propias .....	36
2.1.1.2) Competencias Delegadas .....	37

2.1.1.3) Competencias distintas de las propias, “Impropias” .....	38
2.1.2 El marco competencial resultante en Cataluña .....	45
2.1.2.1) Sanidad.....	45
2.1.2.2) Educación.....	45
2.1.2.3) Consumo .....	46
2.1.3. La interpretación de la Generalitat sobre los servicios LRSAL .....	46
2.2. La racionalización del sector público .....	48
2.2.1 Las entidades públicas locales .....	48
2.2.1.1) Las Entidades Públicas Empresariales Locales .....	48
2.2.1.2) Las Sociedades Mercantiles Locales .....	49
2.2.1.3) Las Entidades Municipales Descentralizadas (EMD).....	49
2.2.2. La Fusión de municipios.....	50
2.2.3 El redimensionamiento del sector público local (Disposición Adicional Novena de la LRSAL).....	51
2.2.3.1) Consorcios.....	53
2.2.3.2) Mancomunidades .....	55
2.2.3.3) La cláusula de garantía de pago de los convenios suscritos .....	56
2.3. El régimen retributivo en la LRSAL .....	56
2.3.1. Cargos electos .....	58
2.3.2 Personal eventual .....	59
2.3.3 Régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional.....	61
2.3.4. Refuerzo de las intervenciones municipales .....	64
 <b><u>III. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA LRSAL</u></b>	
3.1. Expediente sobre reordenación de la administración municipal y de sus entes instrumentales. ....	66

3.2. Moción de alcaldía relativa a las competencias y servicios públicos prestados por el Ayuntamiento de Reus después de la entrada en vigor de la LRSAL de 27 de marzo de 2014.....	71
3.3. Moción de alcaldía relativa al acuerdo de clasificación de los entes dependientes, fijación del número máximo de los miembros de sus órganos de gobierno y retribuciones del personal directivo de los servicios locales. (27 de mayo de 2014)	73
3.4 Sr. Daniel Nogueroles, Vice-Interventor del Ayuntamiento de Reus. Sobre la LRSAL.....	73

#### **IV. VALORACION DE LA LEY Y SU IMPACTO**

4.1. Procedimiento de impugnación .....	75
4.1.1. Vías de impugnación .....	75
4.1.2. Recurso en defensa de la autonomía local .....	76
4.2. Inconstitucionalidad de la LRSAL .....	80
4.3 El Dictamen del Consejo de Estado .....	83
4.3.1 Materias analizadas en el Dictamen del Consejo de Estado.....	84
4.3.2 Conclusión del Dictamen.....	87
4.4. Impugnaciones contra la LRSAL diferentes al procedimiento de defensa de la autonomía local. Situación actual.....	88

#### **V. CONCLUSIONES**

5.1. Opinión personal .....	91
5.2. Agradecimientos.....	92

#### **VI. BIBLIOGRAFÍA**

6.1. Bibliografía utilizada.....	94
----------------------------------	----

# Introducción

---

El presente trabajo, está dedicado al análisis de la reciente Ley 27/2013 de Racionalización de la Administración Pública Local (LRSAL). El enfoque que se le pretende dar es un análisis concreto sobre ésta, en la Comunidad Autónoma de Cataluña respecto al ámbito local municipal.

Comenzaremos el trabajo mediante una exposición teórica sobre los principales objetivos de la ley, los hechos y factores que han provocado su creación y las consecuencias de ésta. Todo este análisis se lleva a cabo con la intención de realizar una aproximación a la modificación del ámbito local que se produce. El análisis hecho al respecto se basa en una comparación entre los preceptos aplicables antes de la entrada en vigor de la LRSAL, es decir los preceptos de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) que han sido modificados.

A continuación llevaremos a cabo un estudio sobre los ámbitos más afectados por la entrada en vigor de la LRSAL. Por ejemplo la clarificación competencial, la nueva racionalización del sector local, la importancia que van a adquirir en algunos casos las diputaciones provinciales y el impacto que provoca en la redistribución de salarios del personal local, entre otras cosas. Éste apartado básicamente consistirá en un comentario a los preceptos de la LRSAL que tratan cada tema analizados a partir de diferente doctrina.

Posteriormente llevaremos a cabo un análisis de la aplicación práctica de esta ley. Concretamente en el ámbito municipal de la ciudad de Reus, a partir del resumen de informes de la Intervención y mociones de alcaldía en los que se refleja la nueva racionalización administrativa local. En los que podremos ver como la ley se aplica realmente en la práctica municipal.

Añadiremos un apartado sobre la posible inconstitucionalidad de la LRSAL, mediante el análisis de diferentes órganos consultivos como el Consell de Garantías Estatutarias y el Consejo de Estado. Explicaremos el procedimiento de impugnación que se ha llevado a cabo y la situación actual de ésta ley ante el Tribunal Constitucional.

Finalmente llevaremos a cabo unas conclusiones en las que incluiremos una opinión personal. La bibliografía utilizada principalmente, se basa en un libro de jornadas de la Generalitat de Cataluña en la que se debate sobre las consecuencias de esta ley por parte de técnicos y diferentes personas dedicadas a la administración pública, todos de procedencia nacional. El texto de la ley 27/2013, la nota explicativa de Cataluña, informes de órganos consultivos y doctrina, entre otras cosas.

Hemos tomado también como referencias leyes anteriores como la LO 2/2012 que tiene una importancia destacable para la creación de la LRSAL y otras leyes de racionalización que afectaban a la LRSAL. Mediante el análisis del preámbulo de las mismas se pretende exponer las intenciones reales del legislador que son en algunos casos confusas.

El objetivo de este trabajo es llevar a cabo un estudio profundo de esta ley y valorar su aplicación si resulta ser positiva o negativa en cuanto a las necesidades actuales que tienen los ciudadanos en el ámbito local y elaborar una crítica al respecto.

La inspiración para elaborar este trabajo viene dada por el interés de este alumno en el derecho administrativo y las prácticas curriculares realizadas en el Ayuntamiento de Reus. Con el fin de aprender y profundizar sobre la materia y llevar a cabo un trabajo de final de grado adecuado.

# I. Antecedentes, causas y objetivos de la Ley 27/2013

---

## 1.1. Antecedentes históricos del sistema de Administración Local

Nos trasladamos 300 años atrás donde Cataluña, en cuanto a las instituciones locales tenemos referencias lejanas que nos llevan al s. XVIII, donde la vida política catalana alcanza su plenitud a partir del “Consell de Cent” y órganos paralelos. Importante figura aquí es Enric Prat de la Riba, el cual mediante el impulso de las diputaciones catalanas creó la Mancomunidad de Cataluña, donde radica el principal foco de autogobierno catalán, en el s. XX. Además durante esa época los ayuntamientos presentaron ante el Gobierno Español, el primer Estatuto de Autonomía de Cataluña, del año 1919. Posteriormente entre 1933 y 1934, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley Municipal de Cataluña, un texto social y político que sirvió para la creación de la posterior Ley de bases de Régimen Local, Ley 7/1985, en adelante (LBRL).<sup>1</sup>

La LBRL, que surgió como ley básica para fijar los mínimos de la Autonomía Local, ha convivido durante 30 años en nuestro ordenamiento junto con las leyes autonómicas y locales, hasta el 2013 donde se ha dado la vuelta a la tradicional Ley de Bases mediante la creación de la LRSAL, que implica una importante reforma a la ley de bases anterior. El municipio y los ayuntamientos fueron el espacio principal para ejercer la democracia de proximidad, trabajar aunque sin instituciones propias para recuperar y fortalecer la identidad y garantizar la convivencia y la cohesión social<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA “*Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol*”, Col·lecció Testimonis Parlamentaris, 35 1ª Ed., any 2014 p.16

<sup>2</sup> *Idem*

La ley de bases de 1985 durante su vigencia ha tenido diversas modificaciones, entre las cuales las más importantes en relación con la posterior LRSAL, son la ley 57/2003 de medidas para modernización de la Administración Pública y la Ley Orgánica 2/2012 de estabilización presupuestaria.

La primera de todas es la ley de 1/1999, con la que se pretendía reformar el gobierno local, fijando los requisitos de los distintos departamentos que las administraciones debían tener y los accesos para llegar a él, con esto se buscaba una organización ordenada de la estructura municipal. La ley 57/2003, se adoptó como una solución al uniformismo administrativo que llevaba vigente en el ordenamiento jurídico español desde los inicios de la entrada de la LBRL y que intentó dar solución, a los problemas de uniformismo administrativo de los grandes municipios Españoles, para ello se añadieron los Títulos X y XI a ésta ley. La vía para alcanzar este objetivo fue el refuerzo de las mancomunidades de municipios, reforzando las potestades de las mismas. También se pretendía reforzar el papel de las provincias en cuanto a la gestión de municipios pequeños. También se facilitó la regulación de los organismos autónomos y de las sociedades públicas municipales para facilitar la gestión de los servicios mediante éstos. Además se impulsaron la creación de órganos cooperadores entre administraciones Autonómicas y Estatales en materia local. Todos los impulsos de ésta ley pretendían reorganizar e impulsar la organización de los municipios y la gestión de los servicios sociales, del cual deducimos y la misma ley reconoce que era llevar a cabo una reforma de la Ley de bases de régimen local español vigente en ese momento.<sup>3</sup>

Por otro lado encontramos la ley 2/2012 de estabilización de presupuestos, que en un primer momento se creó como necesidad principal de contrarrestar los efectos perjudiciales que la crisis económica, a partir de la referencia que se hace al principio rector de estabilidad presupuestaria pretende reorganizar el ámbito local. La ley 2/2012 establece los procedimientos de garantía y aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria contenidos en dicha Ley Orgánica.

---

<sup>3</sup> ap. III, PREÁMBULO Ley 57/2003. de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Vemos pues la existencia de un factor económico, que tiene como fin la estabilidad y la sostenibilidad, que en el ámbito local ha estado en tensión a largo de los últimos años, ésta necesidad ha sido incrementada a causa de la crisis económica. Entonces, se pretenden tomar medidas de naturaleza económica mediante una nueva ley, donde se impulsan los principios que el legislador pretende impulsar en el sector local. Por su naturaleza rectora (CE) éstos principios que se pretenden impulsar han sido desarrollados por la LRSAL que como veremos es una ley básica cuando habría sido necesario quizá atribuirle el carácter de ley orgánica, ya que afecta a temas reconocidos por leyes orgánicas, los Estatutos de Autonomía.

La LBRL de 1985, principalmente buscaba garantizar el concepto de la autonomía local de forma suficiente. Tanto dentro de las corporaciones locales, como dentro de los límites competenciales que la Constitución y las leyes sectoriales les permitieran. El fin era otorgar esta garantía de forma armonizada para que los entes locales tuvieran autonomía y competencias que la misma LBRL 1985 desarrollaba bajo los nombres de delegadas, propias e impropias, conceptos que la LRSAL modifica y en algunos casos vacía de contenido la referida garantía, como veremos.<sup>4</sup>

En el año 2013 el comité de Regiones de la UE, mediante un dictamen adoptado de 17 de mayo de 2013, recordaba a los Estados Miembros la importancia de los gobiernos locales en cuanto instituciones más cercanas a los ciudadanos, por ello recomendaba una reorganización territorial conforme a la carta de autonomía local para garantizar el autogobierno basado en principios de democracia proximidad y auto organización del que gozan dichos entes locales. La autonomía local es expresada por la Carta Europea de Autonomía Local en su art. 3 como *“la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos”*. Ésta capacidad viene a ser limitada por la LRSAL, sobretodo en ámbitos competenciales tan importantes como servicios sociales, educación, sanidad, entre otros; según la doctrina de MARTIN BASSOLS, “aprovechando la crisis económica, la deuda

---

<sup>4</sup> PREÁMBULO, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

pública y ésta recomendación europea como medio para proceder a ésta reforma, en perjuicio de la autonomía local”.<sup>5</sup>

También es importante comentar que el Consejo de Estado, hizo referencia al anteproyecto de ley de racionalización de la administración local, mediante un dictamen (Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013). Éste recomendaba adoptar medidas racionalizadoras como la redistribución competencial, entre muchas otras ya que entre otras cosas la crisis financiera, que se estaba viviendo en España y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, exigían una reforma inmediata de la LBRL y de la LHL. Éste dictamen, junto con la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 32/1981, de 28 de julio) sirvió para fundamentarse en la resolución solicitada posteriormente al Consejo de Estado por el conjunto de ayuntamientos en el proceso de impugnación de la LRSAL del año 2014. Ya que el dictamen del Consejo de Estado es un requisito preceptivo previo para impugnar la inconstitucionalidad de la Ley ante el Tribunal Constitucional, por el procedimiento de defensa de la autonomía local reconocido en el 43 LBRL y 75 LOTC, que fue encabezado por el Ayuntamiento de Barcelona.

La LBRL, comenzó a referenciarse en los medios de comunicación a partir de 2011, su proceso de revisión el mes de julio de 2012, que fue cuando se presentó el primer anteproyecto de la misma.

El 26 de junio de 2013 se emitió un dictamen<sup>6</sup> sobre el texto que iba a aprobar el gobierno cuyas referencias principales fueron sobre “el coste estándar” de los servicios. La segunda observación descartaba la invocación del fundamento constitucional del Anteproyecto del 149.1.13 CE sobre las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica. Durante el proceso legislativo se presentaron diversas enmiendas a la totalidad y parciales, por parte tanto de Congreso y Senado. Finalmente el Congreso de los Diputados (Pleno nº 168 de 19 de diciembre) aprobaría las enmiendas restantes y

---

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de reforma local de 26 de junio de 2013

finalmente se publicaría en el BOE el 30 de diciembre de 2013 La Ley 27/2013 de 27 de diciembre.<sup>7</sup>

Tras su aprobación, en febrero de 2014, las jornadas sobre la “LRSAL, incidencia y aplicación en Cataluña” donde participaron órganos institucionales de los ayuntamientos, catedráticos de derecho administrativo, políticos entre otros para debatir al respecto de la ley y su aplicación, que el legislador no deja clara. La conclusión final de las mismas fue iniciar un proceso de inconstitucionalidad previsto en el art. 33 LOTC, para impugnar la misma ley. Por eso si éste llega a buen puerto estas jornadas habrán tenido un impacto importante en el proceso de racionalización de la administración local que el Estado inició desde 2012.

Publicada la LRSAL, el modelo de gobiernos locales es absolutamente contrario a la tradición política y jurídica y al principio de subsidiariedad promulgado por el derecho europeo, según el cual las decisiones políticas y reglamentarias se han de adoptar en el nivel más apropiado para el alcance de sus objetivos y siempre lo más cerca posible al ciudadano.<sup>8</sup> Como veremos y hemos referido anteriormente uno de los aspectos principales es la nueva regulación de las competencias locales. Entre las cuales solo podrán ser competencia de los ayuntamientos las propias que cite la misma ley, que se ven reducidas respecto a la anterior previsión antes de 2013 (en su art. 27 LBRL). También restan modificadas las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal ni se produzca un supuesto de ejecución simultánea del mismo. También modifica sensiblemente el papel que la LBRL reserva a las diputaciones mediante varios preceptos, encomendándolas la coordinación en los municipios inferiores a 20.000 habitantes la prestación de los servicios de agua, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población entre otros. Incluyendo la coordinación de la Diputación con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ya sea mediante la prestación directa por la propia diputación, repercutiendo su coste efectivo o la implantación de fórmulas de gestión

---

<sup>7</sup> MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General. pág. 3-8

<sup>8</sup> Art. 4.3 Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985.

compartida a través de consorcios, mancomunidades u otros. Lo principal es que este giro supone una reducción muy considerable del modelo de régimen local español, que antes se calificaba de “bifronte” como estableció la STC 84/1982; todo esto en materias que el Estado tendría muy poco que decir como es el caso de materias de la educación los servicios sociales, pero además mediante reglas que llaman la atención como la evaluación del coste de las transferencias y el control a cargo del gobierno central que son como mínimo insólitas.

## **1.2. Factores que dan lugar a la creación de la ley 27/2013**

### **1.2.1. Contexto social y económico previo a la ley 27/2013**

La LRSAL, es la consecuencia de la unión de diversos factores, que consecuentemente producen la creación de una ley de racionalización de las bases locales. Principalmente por lo que se deduce de los testimonios parlamentarios en las jornadas del Parlamento de Cataluña de 17 y 18 de febrero de 2014, el factor político es el desencadenante principal de la creación de esta Ley. Pero tengamos en cuenta que la LBRL es una ley del año 1985, con la que llevamos conviviendo 30 años, que parte de un modelo de administración en la que en la práctica actual necesita una racionalización, por temas como la duplicidad de servicios que ofrecen algunas corporaciones locales, que no son realmente necesarios e implican un gasto. La existencia de estructuras excesivamente complejas que algunos ayuntamientos utilizan, respecto a las necesidades organizativas que tienen. Otro factor importante es la crisis económica, que provoca que se lleve a cabo una reforma de muchos aspectos que afectan a los fondos públicos que como ya sabemos actualmente son negativos y finalmente la recomendación de la UE de mejorar el sistema de administraciones locales cercanas al ciudadano. Dicho esto pasaremos a comentar cada uno de estos factores influyentes.

#### *La racionalización de las corporaciones locales:*

La autonomía local, es el derecho que las corporaciones locales tienen a autogobernarse dentro de los límites legales establecidos. Entre éstos límites

encontramos la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda General que los arts. 149.1.4 CE y 149.1.18 CE le otorgan en materia de organización de las bases de régimen local, que son los pilares competenciales del Estado para regular sobre esta materia. En relación a esto tal y como el Tribunal Constitucional refleja en su Sentencia de 2 de febrero de 1981 (F.J. 3), “ *la autonomía local es un poder limitado, destacando que no es lo mismo autonomía que soberanía, y que aunque cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso dicho principio puede oponerse al de unidad*” (art. 2 de la Constitución Española de 1978, en adelante CE), por eso el art. 137 CE establece que se debe establecer en el ámbito local un modelo competencial en el que se deben otorgar diferentes competencias: unas exclusivas reconocidas y garantizadas en todo caso, y otras de otro tipo que fuera de las exclusivas permitan a gobiernos locales, diputaciones y comunidades autónomas autogestionarse de forma más eficiente. Éste sistema tiene como objetivo limitar la autonomía para no poner en peligro el modelo unitario de Estado.<sup>9</sup>

La LRSAL tiene naturaleza de Ley de Bases, su objetivo principal es racionalizar la administración pública en el ámbito local. El fundamento de la racionalización lo encontramos en el art. 135 de la CE, el cual recoge el principio rector de estabilidad presupuestaria. Este principio es considerado como principio rector y vincula a todas las Comunidades Autónomas (CCAA en adelante), y el mismo texto constitucional prevé que su contenido se desarrolle por Ley Orgánica para regular especialmente los ámbitos de distribución de los límites de déficit que solo podrán superarse por circunstancias excepcionales como por ejemplo catástrofes naturales, etc., la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural y la

---

<sup>9</sup> Idem, GENERALITAT DE CATALUNYA DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ I RELACIONS INSTITUCIONALS, SECRETARIA DE COOPERACIÓ I COORDINACIÓ DE LES ADMINISTRACIONS LOCALS, “*Nota explicativa sobre l’aplicació a Catalunya de determinats aspectes de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l’administració Local*” Barcelona, 16 d’abril de 2014 pág 2 y MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General. pág. 3

responsabilidad de la Administración Pública (AP en adelante) en caso de incumplir estos objetivos.<sup>10</sup>

### *La crisis económica*

Hay que tener en cuenta que una de las causas principales del déficit de las Administraciones Públicas se debe a la crisis económica que el Estado ha estado atravesando a lo largo de los últimos años, hecho que afecta a las administraciones locales de forma evidente.

Para determinar éste déficit atendemos a los datos que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP en adelante) en su discurso de defensa del proyecto de ley (LRSAL) ante el Pleno de la Cámara, reveló. Por lo que el conjunto de las Administraciones Públicas españolas cerró el ejercicio 2012 con un déficit del 2,2%, inferior al del 2011. Esto se debe a que el déficit del 2012 suponía un 6,84% del PIB y del 2011 un 9,07% del PIB<sup>11</sup>. Vemos pues que se ha reducido el déficit, hecho que hace pensar tal y como afirmó el Ministerio, que las Administraciones Públicas ya estaban realizando esfuerzos para solucionar sus problemas de solvencia, a nivel de todos los subsectores de las corporaciones locales. A ésta afirmación se unieron opiniones estableciendo que aun no siendo las administraciones locales el problema principal del endeudamiento por el que pasa el Estado español debe ser igualmente un aspecto a resolver y mejorar, argumento pues a favor de adoptar la nueva ley.<sup>12</sup>

El tema de la solvencia, está muy relacionado con la política de transparencia que el gobierno ha estado intentando implantar mediante leyes, como por ejemplo la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de acceso a la información pública y buen gobierno. Cuyos principales objetivos son: incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública a través de actividades de publicidad, reconocer y garantizar el acceso a dicha información y establecer obligaciones a los responsables públicos, mediante exigencias

---

<sup>10</sup> PREÁMBULO Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

<sup>11</sup> MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General. Pág. 7, referencia a DSCD. Pleno, núm. 148, del día 17 de octubre de 2013, págs 63 a 91.

<sup>12</sup> MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General pág. 7

de responsabilidad.<sup>13</sup> El reflejo de ésta ley, lo vemos también en LRSAL, por ejemplo en el tema del coste efectivo, cada año deberá aprobarse unos presupuestos para los servicios esenciales (art. 25 LRSAL). Por otro lado el art.75 bis LRSAL, que nos habla sobre la referencia retributiva que tienen que tener los miembros de las corporaciones locales y su número máximo en dedicación exclusiva o parcial (art. 75 ter LRSAL), además de las sanciones en caso que no lo cumplan (art.84 bis LRSAL).

### *El dictamen europeo de 17 de mayo de 2013*

Como antes hemos comentado y de la lectura del preámbulo LRSAL, recordamos la referencia que se hace a “*los compromisos europeos*”, como supuesto hecho fundamentador de la necesidad de llevar a cabo una racionalización de la estructura local, que justifica el recorte competencial, porque se supone que se necesita garantizar la sostenibilidad financiera del sistema local.

Así lo comenta el preámbulo LRSAL: “*hay una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local ha de contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada y garantizando su sostenibilidad financiera*”.<sup>14</sup>

Procedemos pues a analizar el Dictamen del Comité de las Regiones de la Unión Europea (La descentralización en la Unión Europea y el lugar del autogobierno local y regional en la elaboración y ejecución de las políticas de la Dictamen UE, 2013/C 139/08). Se comienza definiendo el concepto de descentralización como aquel que implica que “*todas las medidas tomadas a nivel político que fortalecen el papel de los entes locales subnacionales en el proceso de toma de decisiones nacionales y europeas y cuyo resultado es una transferencia de competencias del nivel central del gobierno a*

---

<sup>13</sup> PREÁMBULO, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

<sup>14</sup> Idem

*las instituciones locales y regionales*".<sup>15</sup> Dicho esto se intenta argumentar que las Regiones que se financian con sus propios fondos hacen un uso más responsable de los recursos financieros disponibles, teniendo unas finanzas públicas más sólidas, y concluye recomendando a los Estados Miembros que confíen más en el sistema de recursos financieros propios que en el sistema de transferencias ya que supone una ventaja para el sistema financiero global. Por lo tanto supuestamente el dictamen europeo apuesta por un sistema local más centralizado.

Finalmente en las recomendaciones finales del dictamen, éste dictamen intenta "convencer" a los Estados Miembros, "*a que lleven a cabo toda reorganización territorial o futuras reformas de la administración local, de acuerdo con la Carta Europea de Autonomía Local y el marco de referencia europeo*".<sup>16</sup>

Dicho esto, recordamos que el legislador español se fundamenta en los "compromisos europeos", en que el principal es ésta recomendación europea, afirmando que la creación de la LRSAL responde entre otras cosas a solucionar éstos "compromisos europeos", pero en realidad recordemos que en el dictamen europeo se hace también referencia a la Carta Europea de la Autonomía Local, que establece en su art. 3 y 4, la garantía del principio de autonomía local, el mismo legislador comunitario se refiere a ésta como límite del legislador nacional a la hora de racionalizar el sistema local. Éste límite el legislador español a la hora de elaborar la LRSAL en algunas ocasiones ha sido vulnerado, como veremos en epígrafes posteriores. La vulneración del principio de autonomía local es una de las razones por las cuales se impugnó ante el constitucional la LRSAL en mayo de 2014, (concretamente los arts. 26.2 y 116 bis de la nueva LBRL, están en proceso de resolución por el constitucional). Por lo tanto concluimos que no se ha respetado totalmente el fin de "los compromisos europeos".

---

<sup>15</sup> Apartado I.1. Dictamen del Comité de las Regiones "La descentralización en la Unión Europea y el lugar del autogobierno local y regional en la elaboración y ejecución de las políticas de la UE", 2013/C 139/08

<sup>16</sup> Apartado I.71 Dictamen del Comité de las Regiones (La descentralización en la Unión Europea y el lugar del autogobierno local y regional en la elaboración y ejecución de las políticas de la UE, 2013/C 139/08

Hay que tener en cuenta que éste dictamen europeo es uno de los motivos, entre otros, que dio lugar a la elaboración de un proyecto de ley racionalizador de la administración local en el año 2013.

## 1.3. Principales objetivos de la Ley

### 1.3.1. Clarificación de las competencias municipales

La LRSAL, como objetivo principal como su nombre indica es racionalizar la administración local, una de las formas de conseguirlo es mediante la “clarificación de las competencias municipales. Para evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones públicas. Por lo tanto uno de los principios reflejados en ésta ley es el de “*una administración, una competencia*”, teniendo en cuenta que el legislador considera ésta la forma de organizarse en éste ámbito para evitar las disfunciones derivadas de un sistema competencial que se pretende corregir.<sup>17</sup>

Consecuentemente una de las ideas iniciales de esta ley es la de reducir la cartera de servicios locales, entre los cuales uno de los más afectados son los servicios sociales. **Hecho que provoca un conflicto en Cataluña**, ya que en ésta Comunidad Autónoma se sigue un sistema en el que los derechos civiles y sociales **están reconocidos en el Estatuto de Autonomía Catalán de 2006** (EAC2006 en adelante) y recordemos además, que en el ámbito local se dictó una ley de servicios sociales catalana. La Administración Catalana responde a un sistema dotado no solo por un conjunto de recursos y prestación de actividades programas y proyectos y equipamientos públicos si no también privados y concertados que ha intentado ser impulsado como sistema mixto de ofrecimiento de servicios sociales, a partir de la competencia autonómica reconocida en su EAC2006<sup>18</sup>. Por lo tanto esta ley, cuestionando la actividad complementaria que llevaban a cabo los municipios con base en el ya suprimido artículo 28 LBRL, categorizan un tipo de competencias, llamadas “*distintas de las propias*”, que el autor ASENSIO califica como “disponibles”. A partir de éste recorte competencial se pretendía conseguir un ahorro y corregir el déficit mediante un plan de contención fiscal, que se abre en España desde 2012. Entonces se presentaron los planes fiscales de

---

<sup>17</sup> RAFAEL JIMENEZ ASENSIO, competencias municipales disponibles: régimen jurídico y algunos problemas pendientes 23 de diciembre de 2012 pág.2

<sup>18</sup> MERCÉ CONESA i PAGÈS, vid. Op. Cit. Pág 6, pág. 80

2014 y 2015 ante la Comisión Europea, el objetivo era ahorrar hasta 8000 millones de euros de erario público desde entonces hasta 2020.

Los servicios municipales aún se pretenden recortar más mediante la supresión de los “gastos impropios”, es decir, la cartera de servicios derivadas de competencias de servicios que no son delegadas ni propias. Tras ello se puede concluir que a pesar de un año de entrada en vigor de la ley, el objetivo de clarificación de las competencias municipales no se ha alcanzado principalmente porque la mayoría de Comunidades Autónomas no ha adoptado en la práctica los objetivos de la LRSAL. Este conflicto según el autor ASENSIO no se solucionará hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie al respecto de todos los recursos que se le han planteado sobre esta Ley. (En Mayo de 2015 existen 9 recursos de inconstitucionalidad de diferentes Comunidades Autónomas admitidos a trámite, pendientes de fallo por el Tribunal Constitucional).

El principio de eficiencia y estabilidad financiera del art.135 CE, reformado en el 2011 es la causa o el fundamento principal al cual se acoge la LRSAL para dar nuevas bases organizativas a la autonomía local municipal. Se desarrollaron los principios de eficiencia y sostenibilidad mediante la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y sostenibilidad financiera. Ésta norma provoca que se desarrollen los principios y objetivos buscados por el legislador para que la organización, control y el funcionamiento de la Administración Local sea adecuado a las previsiones legales, es decir, la racionalización del sector público local, mediante el ahorro. Se ataca al sector público local ya que en estos últimos años la mayor parte de los Ayuntamientos españoles tienen más pasivo que activo.<sup>19</sup>

Para alcanzar ésta racionalización la LRSAL fija un artículo primero que reforma la ley de Bases de Régimen Local de 1985, la cual establecía un modelo competencial, que permitía la concurrencia de competencias en varias administraciones públicas, la duplicidad de servicios otorgados por varios entes en el mismo ámbito territorial, y el ejercicio por entes locales, de competencias que no les han sido legalmente atribuidas.

---

<sup>19</sup> RAFAEL ASENSIO, Estudios y competencias materiales disponibles: régimen jurídico y algunos problemas pendientes 23 de diciembre de 2012 pág. 1.

Una de las consecuencias en la práctica de éste recorte competencial es la responsabilidad difuminada que tienen las Administraciones Públicas, que provoca que los ciudadanos desconozcan cual es la AP responsable de los Servicios Públicos Locales. Que exista un modelo competencial disfuncional y que las Haciendas Locales, en un momento en que las exigencias comprometidas por el ordenamiento comunitario nos afectan y su prioridad están a nivel máximo como la extrema sobredimensión de las garantías y la sostenibilidad financiera. Aquí tenemos la LHL que fija las medidas de coordinación entre la Haciendas Locales y la Hacienda General del Estado, cuya garantía es la suficiencia de financiamiento fijada por el 142 CE, y que afecta a la granita de la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 de la CE.

Otro de los mecanismos para proceder a ésta racionalización del sector público es mediante modificaciones legales de las funciones de consorcios, mancomunidades y convenios, dando como solución en algunos casos la posible fusión de servicios y de municipios para la prestación de servicios públicos locales y el aumento de la importancia de las diputaciones provinciales por lo que hace a la gestión de éstos servicios en determinados domicilios cuya población infiere a cifras determinadas. Este tema lo analizaremos con posterioridad y está recogido en la DA 9ªLBRL en relación con la LRSAL.

La LRSAL también se pretende conseguir la racionalización del sector público mediante la reestructuración de las retribuciones de los trabajadores de los entes locales sean políticos o técnicos, cuyo régimen ahora será unitario por unas tablas que el mismo texto legal facilita provocando el hecho controvertido de que un funcionario a jornada parcial tiene el mismo baremo de retribución que uno a jornada completa, hecho este que la ley no precisado y su solución en la práctica provoca una inseguridad jurídica que se soluciona a partir de prorrateos u otras formas en función de la interpretación que haga cada corporación local.

Por la misma línea en cuanto a servicio público se refiere tenemos que apuntar la nueva medida adoptada por la LRSAL en cuanto a las empresas públicas, que van a ser eliminadas si su nivel de solvencia no es adecuado (art. 13 LRSAL), con los regímenes transitorios que la misma ley pretende resolver, veremos también como ciertos hechos en la práctica reflejan la solución, pero este aspecto implica el cierre automático de

muchas empresas públicas o la fusión de estas para evitar su eliminación que si supera una fecha determinada se hará de forma automática (DT 4ª LRSAL). Hay que tener en cuenta que muchos ayuntamientos tienen una planta organizativa muy compleja, y su funcionamiento viene dándose por esta desde periodos largos de tiempo, lo que provoca al servicio Interventor de los ayuntamientos (al que la ley hace referencia, por su nuevas funciones preceptivas, que son sus informes sobre la reestructuración y los preceptos que prevén garantizarlo en ayuntamientos pequeños) un trabajo muy importante de ajuste y revisión del marco municipal organizativo.

También cabe destacar el aspecto del nuevo coste efectivo de los servicios, como sabemos antes se utilizaba el coste estándar como referencia hará en cumplimiento de un servicio. Pues bien actualmente el nuevo art. 116 de la LBRL, establece la obligación de que todas las entidades locales antes del día 1 de noviembre de cada año calcularan el coste efectivo de cada uno de los servicios que presten, los términos en que los entes locales han de cumplir esta obligación no se han establecido. Por ello cabe que se apruebe una orden ministerial que fije los criterios de cálculo. Todas las entidades pues deberán comunicar el resultado de los cálculos realizados sobre costes de sus servicios al MHAP para que este lo publique. Vemos pues un reflejo importante aquí de la ley de transparencia y la política referente a la misma. <sup>20</sup>

#### **1.3.1.1. Las nuevas modalidades competenciales**

Debemos acudir al nuevo art.7 LBRL que establece la previsión sobre las modalidades competencias de las entidades locales, hablando de las propias y las que son delegadas, sin hacer referencia a las impropias como anteriormente hacia la LBRL e incluyendo unas nuevas que son las “distintas de las propias” (art.7.4 LBRL en relación con la LRSAL).

---

<sup>20</sup> GENERALITAT DE CATALUNYA DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ I RELACIONS INSTITUCIONALS, SECRETRIA DE COOPERACIÓ I COORDINACIÓ DE LES ADMINISTRACIONS LOCALS, “Nota explicativa sobre l’aplicació a Catalunya de determinats aspectes de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l’administració Local” Barcelona, 16 d’abril de 2014 (AP.4) p.17

Éste artículo en un primer punto nos habla del principio de reserva de ley para la atribución de una competencia a un municipio, el cual la aplicará bajo su responsabilidad y habla de que su gestión debe coordinarse y ejecutarse con las demás administraciones.

### *Nuevo régimen de competencias propias*

En cuanto a las competencias propias, el art. 25 queda modificado y del listado competencial vemos las referentes a la atención primaria y servicios sociales (servicio de atención a la mujer) quedan suprimidos y su asunción será en caso de los asumidas por las Comunidades Autónomas (DT 2ª y 1ª), para los segundos se permite un periodo transitorio y aplicación de este artículo a partir del 31 de diciembre de 2015. Se incluye la necesidad de acompañar de una memoria económica que refleje el impacto en los recursos financieros el desarrollo de cada competencia.

### *Nuevo régimen de competencias delegadas*

En cuanto a las competencias delegadas, para ello el artículo 7 nos remite al artículo 27 e igualmente nos habla de la posibilidad de coordinación entre administraciones para lograr una eficiencia y dirección entre varias administraciones públicas. Aquí pues vemos reflejado uno de los objetivos de la LRSAL y de la Ley de estabilidad presupuestaria que es eliminar la duplicidad de servicios públicos ofrecidos y mejorar la transparencia y eficiencia de los mismos; “*principio una administración una competencia*”, permitiendo la cooperación de otros municipios que ofrezcan este servicio para otros a los que ofrecerlo ellos mismos resultara más caro, por ejemplo; todo esto para favorecer y racionalizar de este modo la administración pública local. Otra medida de la LRSAL relacionada con el nuevo régimen competencial es la necesidad de incluir una memoria económica e informes donde se justifiquen los gastos del servicio prestado en cuanto a la competencia delegada y reflejen claramente que no habrá una duplicidad de servicios. Las competencias municipales podrán ser delegadas pero cumpliendo los requisitos, de implicar un ahorro neto de recursos para las administraciones y que solo podrán delegarse por parte de entes supra municipales, es decir Comunidades Autónomas y Estado y ser una del listado previsto en el art.27.3LBRL en relación con la LRSAL. Entre éstas competencias encontramos la vigilancia y control de la contaminación ambiental, protección del medio natural,

promoción y gestión turística, inscripción de asociaciones, etc. Existirán causas de renuncia a la delegación que son el incumplimiento de la obligación financiera por parte de la AP delegante para cada año y cuando sea imposible desempeñarse por la AP delegataria. Además se incluye la necesidad de establecer para la delegación un plazo mínimo de cinco años, por lo que ahora cuando una CA pretenda delegar una competencia deberá tenerlo en cuenta.

### *Nuevo régimen de competencias “distintas de las propias” (impropias)*

En cuanto a las competencias distintas de las propias, debemos en un primer lugar recordar que el art. 28 LBRL 1985, que preveía las competencias complementarias ha quedado suprimido, por lo que ya no existen competencias complementarias. Por lo tanto éstas distintas de las propias, a las que hace referencia el art. 7.4 LBRL en relación con la LRSAL, aplica la misma consecuencia jurídica que para las delegadas: les impone la obligación de efectuar informes previos sobre la eficiencia del servicio prestado dejando claro que no existen duplicidades y que son acordes a la ley de estabilidad presupuestaria.

Según FERREIRA FERNANDEZ<sup>21</sup> bajo el objetivo de la estabilidad presupuestaria en que el preámbulo se fundamenta; se ha llevado a cabo una redistribución competencial de las Administraciones Públicas. Un dato que lo demuestra, es que las competencias impropias, que derivaban de previsiones legales, arts. 28 y 25 LBRL, permitían a los entes locales dentro de sus intereses municipales llevar a cabo la prestación de los servicios y actividades que considerasen oportunos, esto provocaba un gasto que supuestamente era “extravagante” ya que no les eran realmente atribuidas estas competencias por ley, por lo que los recursos gastados para su desarrollo no estaba suficientemente justificado, y el gasto por parte de muchas AP en estos servicios provocó al legislador en base a la ley de estabilidad, racionalizar y modificar estos aspectos. Éste proceso se ha llevado a cabo modificando el art.25 LBRL que fijaba el núcleo básico de las competencias municipales, el cual era un límite frente al legislador sectorial, el cual redefine las competencias y los ámbitos de actuación. Se ha hecho modificando el apartado primero, suprimiendo la expresión sobre que los municipios

---

<sup>21</sup> FERREIRA FERNÁNDEZ, JAVIER Vid. Op. Cit. Pág 6; pág 51

podieran realizar actividades “*en toda clase*” introduciendo una cláusula general que establece que ésta actividad se hará en los términos previstos en este artículo, es decir, que solo dentro de ese ámbito competencial se podrán dar “las antiguas competencias impropias” a las que ya no se las puede nombrar de este modo. Éstas competencias impropias pasan a llamarse distintas de las propias, las cuales están ahora previstas en el 7.4 LBRL junto a las delegadas. Sobre las competencias impropias que vemos que la ley pretende suprimir, se ha incluido la DA 9ª, que pretende fijar una fecha límite en la cual han de haberse revisado todos los convenios marco y acuerdos en los cuales se ejercían este tipo de competencias por parte del ente local antes del 31 de diciembre de 2014. Por eso se ha de hacer un repaso de todas ellas acompañando la Comunidad Autónoma los correspondientes informes justificando el coste del servicio por el ente local y decidir si se seguirían prestando o no a partir de 1 enero de 2015.

### **1.3.1.2. Garantía de la financiación**

Éste es uno de los principales presupuestos de la ley: garantizar el control financiero y presupuestario, que en gran medida conseguido, varía en función del municipio al que acudamos.<sup>22</sup>

Sobre esto podemos hacer referencia a diversas medidas que los preceptos han incluido entre las cuales citamos: los informes que los entes locales deben llevar a cabo sobre la delegación de competencias por parte de la CA art. 27 .1. A la revisión de las competencias “Impropias anteriores a ésta ley” que la DA 9ª antes comentada establece al respecto. A la necesidad de incluir una memoria económica que refleje el impacto de los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas en el desarrollo de competencias propias, delegadas y distintas de las propias y a la coordinación entre diputación y municipio que deberá ser revisado por el MHAP.26.2 LBRL en relación con la LRSAL.

---

<sup>22</sup> FERREIRA FERNÁNDEZ, JAVIER Vid. Op. Cit. Pág 6; pág 51

La información en materia de tutela financiera que prevé la DA 12 LRSAL, a partir de la cual deberán publicar a través de sus respectivos portales de forma trimestral un informe que también deberá ser comunicada al Ministerio de Economía y Hacienda. Es una de las medidas que pretenden demostrar que los recursos utilizados para la prestación de un servicio son acordes a la necesidad que revisará el órgano central.

Todas las medidas anteriores implican un refuerzo de la revisión del financiamiento competencial que deberá darse en cuanto al ejercicio de las diferentes competencias.

Lo más destacado en éste ámbito de garantía del financiamiento son los convenios que deberán aplicarse entre diferentes entes como por ejemplo los que se prevén para los servicios municipales o entre Estado y entidades locales o entre compensación, asunción de Comunidades Autónomas de competencias y la información que deben darse al respecto. (DA 9, 10 y 11 de la LRSAL). Ya que implican una cooperación entre entes a diferentes niveles jerárquicos a nivel financiero y de gestión para que se desarrolle este servicio correctamente.

### **1.3.1.3. Nuevo papel de las Diputaciones**

Si acudimos al preámbulo de la LRSAL, encontramos el siguiente párrafo *“reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes, mediante la coordinación de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución de esta de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en planes económico-financieros o labores de coordinación y supervisión en colaboración con las comunidades autónomas de los procesos de fusión de municipios”*<sup>23</sup>. Ello nos lleva a concluir que uno de los objetivos de la ley es redefinir también las funciones de las diputaciones provinciales en algunos aspectos competenciales.

---

<sup>23</sup> PREÁMBULO, Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Éste aspecto está previsto concretamente en los arts. 26 y 36 LRSAL. Que son los artículos que anteriormente definían las competencias de las diputaciones como entidades de asistencia y cooperación, prestación de servicios etc. A lo que se añaden nuevos servicios. El coste efectivo de los servicios a prestar el art. 26 LRSAL dispone que sirva también para diputaciones provinciales (DA8 LRSAL).

### **1.3.2. Simplificación y racionalización organizativa**

Si acudimos al preámbulo de la LRASL, vemos que el legislador estatal de la ley ha hecho referencia a las entidades de segundo grado y de manera primordial en las diputaciones o entidades equivalentes, modificando su régimen jurídico. Sin embargo el legislador ha mantenido las competencias atribuidas a las diputaciones sobre asistencia y cooperación de prestación de servicios supra municipales, impulsando pues la fusión de municipios, reforzando el papel de consorcios, diputaciones y mancomunidades. El fin radica en una racionalización de la actividad administrativa, de manera que se pretende ésta racionalización mediante la cooperación de los entes supra municipales para el ejercicio de ciertas competencias de entes inferiores a éstos.<sup>24</sup>

#### **1.3.2.1. Impulso a la fusión de municipios, y a las funciones de Consorcios, diputaciones, mancomunidades**

En primer lugar éste impulso lo vemos reflejado en el ofrecimiento a Diputaciones o entes equivalentes de ciertos servicios que en el art. 26 LRSAL, se prevén. Obligatoriamente los municipios deberán prestar en función de los habitantes que los mismos tengan los servicios tasados en éste mismo artículo.

El ap.2, que es donde vemos reflejado el impulso al papel de los entes municipales, de éste artículo establece que deberá darse la participación de Diputaciones o entidades equivalentes para coordinar una serie d estos servicios. Por ejemplo si el municipio

---

<sup>24</sup> ARGULLOL MUNGADES ENRIC 1, Vid. Op. Cit. Pág 6; P. 68;

tiene una población inferior a 20.000 habitantes será la entidad supramunicipal la que coordinará la prestación de servicios como por ejemplo la recogida de residuos o abastecimiento de agua potable. El municipio lo que hará es coordinarse con las diputaciones. Las diputaciones con la aprobación de los municipios afectados preverán la forma de prestación que deberán comunicar al MHAP. Prestación que podrá consistir en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios mancomunidades u otras fórmulas. Sin embargo el municipio siempre podrá llevar a cabo una propuesta si el coste efectivo resulta menor al prestado por la coordinación municipal. El mismo artículo establece que dicha coordinación se dirigirá de forma preferente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.

Respecto a la regulación anterior vemos que el legislador ha mantenido las competencias esenciales pero ha intentado poner énfasis, añadiendo un elemento significativo a estos nuevos servicios que son la singularización de la actividad de asistencia y el reiterado papel de coordinación con entes supra municipales para la prestación de los mismos.

### **1.3.2.2. Procedimiento de cooperación entre entidades supra municipales**

El art. 26.2 LBRL en relación con la LRSA; es un artículo que en la arquitectura de la ley juega o se pretende que tenga un papel muy importante respecto a los municipios inferiores a 20.000 habitantes. Instrumentando así un instrumento que tiene dos características: que es abierto e incierto, en virtud del cual las diputaciones juegan o bien un papel de coordinación, o de prestación directa de servicios o del reconocimiento en municipios con menos de 20.000 habitantes. Éste procedimiento afecta a todos los servicios salvo cementerios, parques y bibliotecas. Todos los demás servicios están destinados a ser gestionados mediante este procedimiento con fórmulas cooperativas. Tiene carácter incierto porque es un procedimiento que depende de la conformidad de los municipios y depende de la decisión que adopte la administración Estatal y las Comunidades Autónomas. Su carácter incierto radica en que depende de la aprobación por parte de los municipios afectados. El art. 36 LBRL en relación a la LRSAL,

atribuye a la diputación o entidad equivalente las funciones de recaudación Secretaría e Intervención municipales en municipios de menos de 1.000 habitantes. Las entidades supralocales son consideradas por la ley como las diputaciones o las entidades equivalentes. Al respecto la ley contiene dos disposiciones que des de ésta perspectiva son significativas. Por un lado la DA 3ª y por otro la DA 6ª de la LRSAL.

La DA 3ª LRSAL, lo que pretende es aclarar lo que son las entidades equivalentes refiriéndose a aquellas comunidades con un sistema institucional propio al reconocimiento que hagan al respecto en sus estatutos de autonomía.

El Estatuto de Cataluña de 2006 establece como ente institucional las veguerías dedicando diversos aspectos a regularlas. Tenemos además las comarcas como ente supramunicipal. Por lo tanto el panorama Catalán en el momento de la aprobación de la nueva ley estatal (LRSAL) tenemos cuatro diputaciones en un proceso de transformación y una organización comarcal generada a partir de las leyes de 1987 y en este entramado institucional de segundo grado hemos de plantear la incidencia de estas nuevas facultades previstas por la LRSAL<sup>25</sup>

Ahora mismo en Cataluña vivimos en un proceso de modificación de la planta supramunicipal. Al respecto la LRSAL sólo tiene efectos negativos, en el sentido de que en lugar de reorganizar dicha planta, impone trabas y dudas sobre ésta organización. Ya que en Cataluña tenemos las veguerías, las comarcas, las provincias como entes supramunicipales, entonces con tanta supra municipalidad, sin saber realmente quien tiene poderes o funciones, resulta difícil conocer la intención del legislador en cuanto a esta cooperación.<sup>26</sup>

**Por lo que vemos nuevamente se plantea un conflicto entre competencias reconocidas por la ley autonómica frente a la ley estatal.**

### 1.3.3. Controles económicos más rigurosos

---

<sup>25</sup> *Idem*

<sup>26</sup> *IdEm*

La LRSAL, ha tenido una fuerte participación externa de otros entes, uno de ellos es el Consejo de Estado, que hizo un Dictamen el 26 de junio de 2013. Cuya importancia radica en la declaración de inconstitucionales a los requisitos que hacen referencia al aspecto del coste estándar (art. 116bis) que se establecía como criterio de transparencia para organizar una serie de motivos de esta competencia.<sup>27</sup>

La LO 2/2012 de estabilidad presupuestaria, junto con la ley 19/2013 de transparencia obligan al legislador a tomar medidas racionalizadoras y en ésta ley destinada a la administración local donde las vemos reflejadas.

### 1.3.3.1. Medidas de transparencia el coste efectivo

Una de las medidas relacionadas con la transparencia adoptadas por la LRSAL, es la de suprimir el concepto de coste estándar para dar cabida al concepto del coste efectivo. Hecho que obliga a transformar una serie de conceptos que convierten el coste en efectivo. El argumento del legislador, lo vemos en el dictamen, diciendo que el coste estándar *“reduce en exceso el ámbito competencial que integra el núcleo esencial de la autonomía constitucionalmente garantizada, y ello, porque la efectividad de la autonomía queda subordinada al cumplimiento de los requisitos que al margen de no haber quedado adecuadamente definidos en el texto en proyecto, no debería producir el efecto condicionante que se les atribuye en una última instancia, y puede llegar a suponer una atribución en precario a los municipios de su autonomía”*. Por lo tanto el coste estándar será suprimido por esta ley y sólo será aplicable el coste efectivo, que recordemos el Estatuto de Cataluña lo reconoce cuando habla de la delegación de competencias a las administraciones superiores.<sup>28</sup>

### **Nuevamente vemos el conflicto competencial entre Estado y Comunidad Autónoma.**

Encontramos éste en el art 116 ter LRSAL, dicho precepto dispone que la totalidad de entidades locales, y en relación con todos y cada uno de los servicios que presten,

---

<sup>27</sup> BUCH I MOYA MIQUE, Vid. Op. Cit. pág 6; pág 29

<sup>28</sup> IDEM, pág 36

deberán calcular antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo correspondiente. Lo harán de acuerdo con unos cálculos que una orden ministerial que el MHAP dictará. Además deberán comunicar los costes de todos los servicios al MHAP<sup>29</sup>. Mediante la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo que modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, al presentar una mayor desagregación de la clasificación por programas.

Como complemento a la citada información, el MHAP prevé la utilización de las variables más significativas para cada uno de los servicios afectados obtenidos de la información remitida por las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares relativa a la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales (en adelante EIEL).<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> <http://www.sielocal.com/estudio/2202/An%C3%A1lisis-del-coste-efectivo-de-los-servicios-p%C3%ABlicos-y-sical>

## *La evaluación del coste de los servicios*

A efectos de control de déficit público no es suficiente con la reordenación de las competencias de las entidades locales, sino que es preciso disponer de instrumentos que permitan medir el grado de economicidad y rendimiento desde el punto de vista del gasto en la gestión de nuevos servicios locales.<sup>31</sup>

El anteproyecto de LRSAL, pretendía utilizar este, que se refiere a la explicación anterior, pero el Consejo de Estado objetó éste tema mediante un informe, hecho que provocó que se sustituyera por el nuevo concepto de coste efectivo de los servicios. Esto lo encontramos en el 116 LBRL, que impone a los municipios llevar a cabo el cálculo de los servicios antes del 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que se prestan. Este coste, se debe calcular teniendo en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios, conforme a los datos derivados de la ejecución del presupuesto general y según las cuentas anuales de las entidades vinculadas o dependientes.<sup>32</sup>

Por lo tanto mediante la aplicación de este coste se conocerá mucha información del gasto y de la calidad del servicio prestado que a continuación se enviará al Ministerio de Hacienda y de administraciones públicas.

Se pretende utilizar estos datos para elaborar una guía que sirva para elaborar los criterios de cálculo, que se prevé que por orden del Ministerio de Hacienda se desarrollen reglamentariamente, medida prevista en el preámbulo de la misma LRSAL<sup>33</sup>

La misma ley establece para las diferentes instituciones medidas para la elaboración de estos costes efectivos. En primer lugar a las diputaciones, (36.1h), se establece como competencia propia controlar el coste efectivo de los servicios prestados por los municipios de su provincia, que en caso de ser superiores a los coordinados o

---

<sup>31</sup> MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General pág 16

<sup>32</sup> *Idem* pág. 17

<sup>33</sup> *Idem* pág. 18

prestados por ellas, deberán ofrecer a los municipios que los superen su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios, con el fin de reducir costes. Además de incluir fórmulas de prestación unificada o supranacional para reducir sus costes efectivos 36.2 a). En el caso de las entidades públicas mercantiles, el art. 85.2 a) exige un informe del interventor sobre el coste de servicio, que deberá ser posteriormente publicado.<sup>34</sup>

### 1.3.3.2. Ordenación de las retribuciones de personal

La LRSAL, mediante la modificación del art. 75LBRL e incluyendo el 75 bis y ter, trata sobre la limitación del número de cargos con dedicación. También afectan a éste ámbito la DT 10ª sobre el régimen transitorio. Finalmente el Decreto ley 1/2014 que incluye la DA 90ª de la ley de presupuestos del 2014.

Los caracteres básicos son una limitación individual al importe de las retribuciones y de las asistencias. Solamente se produce una limitación para aquellos cargos con dedicación exclusiva, ya que nada dice para los cargos con dedicación parcial. Ésta congelación ha sido introducida por el gobierno para congelar la situación prevista anteriormente. En la práctica representa una aplicación diferida del límite retributivo y del límite de número de cargos con dedicación exclusiva hasta el 30 de junio de 2014. Tenemos diferentes modalidades, miembros electos con dedicación exclusiva, el régimen de dedicación parcial a la corporación y el régimen sin dedicación en que solamente pueden percibir asistencia a sesiones de los órganos colegiados. Y un sistema común a todos ellos que son las indemnizaciones por gastos efectivos. Que los puede tener cualquiera de los tres regímenes.<sup>35</sup>

En cuanto al régimen con dedicación exclusiva, el art. 75 bis2 LBRL en relación con la LRSAL, establece una novedad, que es que los concejales que sean proclamados

---

<sup>34</sup> *Idem* pág. 18-19

<sup>35</sup> RAYA GÓMEZ, JUAN Vid. Op. Cit. Pág. 6; pág 100

diputados provinciales o equivalentes deberán optar por mantener el régimen de dedicación exclusiva en una u otra entidad local sin que nunca puedan acumularse ambos regímenes de dedicación.<sup>36</sup>

El 75 ter LBRL en relación con la LRSAL, establece la limitación del número de cargos con dedicación exclusiva según la escala de población a partir de mil habitantes que prevé el 75 bis1 LBRL en relación con la LRSAL y los límites que los presupuestos anuales del Estado establezcan. Se pueden mantener estos hasta el 30 de junio de 2015 en caso de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y plazo de la ley de morosidad según la DT 10 de la LRSAL. El límite excepcional transitorio se aplica al límite de retribuciones y al límite de número de cargos de los arts.75 bis y 75 ter LBRL en relación con la LRSAL. Los requisitos que se deben cumplir son la adecuación a la estabilidad presupuestaria. Para acogerse a éste transitorio las entidades que quieran formar parte de este régimen transitorio deberán comunicarlo al MHAP antes del 30 de abril de 2014 y una vez haya recibido las liquidaciones de los presupuestos locales del ejercicio 2013 publicará la lista de las entidades locales que cumplen los requisitos y que por tanto pueden aplicar este régimen transitorio.

La aplicación de la congelación del número de cargos con dedicación exclusiva a las entidades locales que incumplen la LO de estabilidad presupuestaria, curiosamente la DT 10 LRSAL pero no habla de las que la cumplan.

Respecto a la dedicación parcial, es el único régimen que podrá aplicar las corporaciones de menos de mil habitantes sin poder aplicar el de exclusiva. Curiosamente la ley independientemente de considerar la mayor dedicación horaria fija unas tablas en las cuales la afectación afecta tanto a aquellos que se dediquen plenamente como a los que se dediquen parcialmente, por lo que no hay una distinción entre una situación y otra.

---

<sup>36</sup> *Idem*

Con respecto al sistema retributivo de los miembros de las corporaciones de los miembros electos que no tienen ni dedicación parcial ni exclusiva, que pueden percibir, por tanto, retribuciones por asistencia a órganos colegiados de la entidad de la que forman parte entra dentro del régimen de limitaciones que está establecido por escalas de población en el 75 bis 1 y DA 90ª de la ley de presupuestos 2014. Se aplican tanto al régimen de dedicación exclusiva y parcial como al de asistencia.<sup>37</sup>

Respecto a las retribuciones de los funcionarios, la racionalidad estructural de las normas es muy compleja por qué dice que las retribuciones máximas que los electos locales podrán recibir será la fijada en la ley de presupuestos. La ley de presupuestos es de publicación anterior a la LRSAL pero por eso se dictó el decreto ley 1/2014 que hace referencia concreta a estas retribuciones.<sup>38</sup>

En cuanto a las relaciones laborales de un consorcio la ley establece una excepción a la norma. Ésta la encontramos en la DA 14ª de la LRSAL que se refiere a aquellos consorcios creados antes del 31 de diciembre del año 2013. Si éstos consorcios cumplen los requisitos previstos en ésta disposición no les será de aplicación no se le aplicará el régimen restrictivo intervencionista de la ley de bases. Entre éstos requisitos encontramos, que no tenga la consideración de administración pública, estén participados por entidades públicas y privadas y no hayan recibido subvenciones en los últimos 5 años. Por lo tanto aquellos consorcios que cumplan los requisitos anteriores no les serán de aplicación siempre y cuando hayan sido creados antes de la fecha citada si son creados después sí que estarán afectados.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> *Idem* p.108

<sup>38</sup> *Idem* pág 47 y MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General pág. 8

<sup>39</sup> BOLTAINA BOSCH, XAVIER Vid. Op. Cit. Pág. 6; pág.. 121

### **1.3.3.3. Refuerzo de las intervenciones (régimen del personal)**

Encontramos referencias en el art. 36 de la LBRL en relación con la LRSAL en el apartado 1.b), Donde se establece que la diputación o ente equivalente debe garantizar los servicios de intervención y secretaría en municipios de menos de 1.000 habitantes.

A pesar de que la LRSAL limita muchas competencias, algunos de sus artículos también refuerzan ciertas funciones de la intervención y los funcionarios de habilitación estatal en los arts. 75, 75 bis y 75 ter o el mismo 104 de la ley de bases. La ley muestra una obsesión por el número excesivo de municipios y por su extensión y hace una apuesta por un nuevo modelo de organización de la prestación de los servicios públicos locales a partir de la creación de mercados con una dimensión territorial más grande, que sería básicamente provincial. Además las modificaciones que se introducen en los arts. 85 y 86 respecto de los elementos de estabilidad presupuestaria y del equilibrio presupuestario y con unos informes de idoneidad obligan al interventor de fondo de la entidad a la implantación o la toma de decisiones que hay en estos preceptos que afectan al régimen jurídico de la gestión de servicios locales.<sup>40</sup>

### **1.3.4. Favorecer la iniciativa privada en la economía**

En lo relacionado al favorecimiento de la iniciativa privada. La iniciativa económica local está prevista en el 86 y el 85 LBRL en relación con la LRSAL que regulan sobre los modos de gestión de los servicios públicos locales.

En cuanto a la gestión de los servicios públicos locales se ha llevado a cabo una modificación de su artículo 85.2 LBRL en relación con la LRSAL. El art.85.1 LBRL en relación con la LRSAL se ha mantenido que es el que define el servicio local como aquello que presentan los entes locales en el ámbito de su competencia. En cambio el art. 85.2 LBRL en relación con la LRSAL en la nueva reforma lo que hace es establecer

---

<sup>40</sup> SOTO VALLE, JUAN IGNACIO Vid. Op. Cit. Pág. 6; Pág. 84

una prelación a la hora de determinar las fórmulas directas mediante las que se gestionan los servicios locales. Por lo que actualmente la prelación solo podrá hacerse si se acredita como más eficiente y más sostenible que la gestión indiferenciada o la gestión mediante organismo autónomo local. Al respecto la DA 9ª LBRL en relación con la LRSAL regula sobre esto donde prohíbe crear entes instrumentales de segundo grado.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> MONTOYA MARTÍN, ENCARNACIÓ, Vid. Op. Cit. Pág.6; pág.. 159

# II. DESARROLLOS AUTONÓMICOS DE LA LRSAL

---

A continuación llevaremos a cabo un desarrollo de los principales preceptos de la LRSAL por la Comunidad Autónoma de Cataluña, a partir de la doctrina y la nota explicativa de la Generalitat, para exponer la aplicación práctica de dicha ley en Cataluña.

## 2.1. El nuevo sistema competencial

### 2.1.1 Redistribución competencial

Como hemos tratado brevemente en la primera parte del trabajo, una de las modificaciones más trascendentales que se producen a causa de la entrada en vigor de la LRSAL, es: la modificación del régimen competencial que implantó la LBRL hace muchos años, suprimiéndose las competencias impropias y creando un nuevo tipo competencial que son aquellas “distintas de las propias”. Además de establecer dos requisitos para la otorgación de competencias. Que no haya duplicidad de servicio municipal y sea acorde a la sostenibilidad económica y financiera.

#### 2.1.1.1) Competencias Propias

Las competencias propias siguen reguladas en el art. 25 y 7 LBRL en relación con la LRSAL. A continuación procederemos a la interpretación que hace el legislador autonómico sobre la aplicación de la LRSAL en Cataluña.

La nota explicativa de la Generalitat, en su interpretación sobre la LRSAL comienza comentando la reserva de ley que el art. 7.2 LBRL dispone para el establecimiento de las competencias propias. Cuya competencia reguladora es únicamente del Estado y de las Comunidades Autónomas, hecho que demuestra la protección legal que el legislador atribuye a éste tipo de competencias. Continúa recordando que el municipio podrá

ejercer éstas competencias en los términos que la legislación autonómica y estatal prevean atribuir (art. 25 ap.2º LBRL en relación con la LRSAL). A continuación hace una mención al concepto de autonomía local, a partir del cual se interpreta que acogiéndose al Estatuto de Autonomía de Cataluña podrán atribuirse otras nuevas competencias al municipio por la Comunidad Autónoma. Y recuerda que las futuras leyes sectoriales que aprueba Cataluña al respecto deberán contener una memoria económica que valore el impacto económico para cumplir le fin tan buscado por la LRSAL, que es respetar los principios de eficiencia y estabilidad financiera, además de asegurar que no se produzca duplicidad de servicios.

En cuanto a los servicios públicos que se venían prestando en virtud de una ley sectorial autonómica, se interpreta que se podrán continuar prestando aunque ya no se contengan en los apartados de la LBRL, por lo tanto la LRSAL, en cuanto a su modificación de la LBRL, no afectará a los servicios locales prestados por atribución de una competencia propia o delegada por una ley sectorial catalana.

Por lo tanto la ejecutividad de las competencias que se hayan podido materializar por las relaciones entes locales- Comunidad Autónoma mediante convenio, se continuarán manteniendo aun entrada en vigor la LRSAL. Por lo que hace a las competencias de salud y servicios sociales, también se continuarán manteniendo, pero bajo un plan de reestructuración elaborado por la Generalitat, desde la fecha de entrada en vigor de la LRSAL hasta un plazo de 5 años o hasta finales de 2015 respectivamente, en función de la competencia de la que se trate. (DT 1ª y 2ª LRSAL).<sup>42</sup>

#### **2.1.1.2) Competencias Delegadas**

En este caso los artículos modificados son el 7 ap3º LBRL en relación con la LRSAL, respecto a la delegación competencial de Comunidades Autónomas-Municipio y el 27 LBRL en relación con la LRSAL, respecto a la delegación competencial Estado-Municipio.

---

<sup>42</sup> Vid Op Cit. Pág. 20; págs. 4-5

Como es habitual en ésta la ley, el precepto busca garantizar en este tema, la garantía de la sostenibilidad y estabilidad financiera y la inexistencia de duplicidades de prestación de servicios en el proceso de delegación de competencias. La previsión legal es acompañar al convenio de delegación el con memorias económicas, que concretamente deberán recoger los puntos anteriores, para que queden reflejados, por un lado el coste de los servicios que implica para la administración delegante y el coste del servicio si lo realizara el ente local receptor de la delegación. El fin de ésta obligación que prevé el legislador es acreditar que el coste de delegación será igual o inferior a lo que costaría la gestión ndel servicio por el ente delegante. Deberá acompañándose en todo caso a éste convenio una dotación presupuestaria.

Otro de los puntos novedosos, es la inclusión en los acuerdos de delegación, una cláusula de garantía de cumplimiento de los compromisos, que consiste en la aplicación de retenciones por parte de la Administración General del Estado a las transferencias para la prestación del servicio (57bis).

Por lo que hace a las competencias delegadas acordadas antes de la entrada en vigor de la LRSAL, se continuaran prestando, de acuerdo con las normas de atribución de las normas acordadas en el momento de la prestación. Por tanto la LRSAL no afecta a los servicios locales acordados con anterioridad.<sup>43</sup>

### **2.1.1.3) Competencias distintas de las propias, “Impropias”**

En cuanto a las competencias distintas de las propias y aquellas atribuidas por delegación, acudimos a la doctrina del autor JIMENEZ ASENSIO, el cual las califica como “*competencias disponibles*”<sup>44</sup>. Ya que considera que el legislador mediante sus calificativos a estos conceptos competenciales ha sido impreciso, por dar lugar a una confusión mediante dichas denominaciones. Esto es en primer lugar porque suponen en esencia un sustitutivo de las antiguas actividades complementarias del art.28 LBRL, ya que en el régimen de 1985 estas actividades se podían llevar a cabo con el único límite

---

<sup>43</sup> Vid op cit. Pág 20; págs. 5-6

<sup>44</sup> JIMENEZ ASENSIO, RAFAEL, “*Competencias municipales disponibles: régimen jurídico y algunos problemas pendientes*” 23 de diciembre de 2012; pág. 4

de que fueran complementarias a una actividad pública. En la actual LRSAL, estas competencias se vuelven disponibles en el sentido de que el gobierno municipal puede hacer uso del principio dispositivo si cumplen los requisitos que la nueva ley fija (sostenibilidad financiera y que no se produzca una ejecución simultánea del servicio público). Es decir que se podrán adquirir nuevas competencias siempre y cuando se cumpla con los límites comentados, hecho que afectará a la estabilidad financiera del municipio. Por lo tanto el ejercicio de los servicios prestados a partir de las “*competencias disponibles*” dependerá de la sostenibilidad financiera de la Hacienda Municipal en su conjunto y por tanto de la existencia de recursos para realizar esas actividades.<sup>45</sup>

### *El concepto de duplicidad*

Ni la LRSAL ni cualquier otro texto normativo hacen una definición del alcance “*duplicidad*” tan utilizado por esta ley. Sin embargo, implícitamente la LRSAL, sí que da una definición de duplicidad, aunque no haya un título jurídico habilitante para la misma, cosa que sí que había en el art. 28 de la anterior LBRL. Las consecuencias de la falta de ese concepto son que se da una interpretación diferente por cada ayuntamiento en función de la forma y tamaño que tenga, por eso según ASENSIO es necesario llevar a cabo una reserva jurídica de dicho concepto.<sup>46</sup>

Lo que ocurre es que con este nuevo marco competencial aquellos servicios que no estén previstos dentro de los tipos competenciales antes comentados, deberán financiarse por los recursos propios de los ayuntamientos. Pues el objetivo de la ley es no poner en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal en su conjunto. Pero por lo que acabamos de comentar se produce una inseguridad jurídica considerable, a la que el legislador debería dar solución para evitarla.

Esta duplicidad entendida como ejecución simultánea es fácil de identificar ya que al no haber precepto legal que lo defina parece que se refiera a la confluencia de dos

---

<sup>45</sup> *Idem*

<sup>46</sup> *Idem* pág 5.

o más administraciones públicas en el ejercicio de una misma acción pública. Debido a esta imprecisión las Comunidades Autónomas establecen por lo que afecta a sus propias competencias en qué casos y circunstancias una actividad, servicio o prestación tiene la consideración de competencia duplicada.

El art. 7.4 LBRL en relación con la LRSAL, en su último inciso, se regula el procedimiento para asumir las competencias. Para poder ejercitarse dichas competencias, es necesario que se elaboren informes previos de la Administración competente por razón de la materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades, estos serán vinculantes y necesarios, ya que son requisito del procedimiento para asumir dichas competencias<sup>47</sup>.

Atendiendo a la nota explicativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre la aplicación de la LRSAL. Se interpreta aplicando los mismos límites de sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal. Por lo que hace al tema de la “duplicidad”, la nota explicativa nos habla de “ejecución simultánea” del mismo servicio público con otra administración pública. Es decir que no se podrá prestar un servicio a partir de una competencia “distinta de las propias” o delegada si esta consiste en un servicio público. En Cataluña además se deberá llevar a cabo un informe que acredite la inexistencia de duplicidades, el cual deberá hacerlo el Departamento de la Generalitat competente en función de la materia. Y dice además que no serán encuadrables en Cataluña aquellas materias que estén reconocidas por las leyes sectoriales autonómicas en el desarrollo del Estatuto de Autonomía de Cataluña ni las estatales, consecuentemente solo podrán ejecutarse las competencias del art.25. Es decir interpreta estrictamente la discrecionalidad de los municipios para asumir competencias “disponibles”, ya que dicha asunción solo podrá ser de competencias propias y “disponibles”, es decir si no está en este listado, no cabe aquí la financiación propia del ayuntamiento para su ejecución, sino que estaría prohibida ésta.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> *Idem* pág. 6

<sup>48</sup> Vid. Op. Cit Pág 20

### *El deber de realizar informes*

Los informes a los que anteriormente hemos hecho referencia, plantean una problemática respecto a la solicitud de éstos. Se plantea la duda de si deben solicitarse para aquellas actividades que las administraciones locales, hayan ido realizando antes de la entrada en vigor de la LRSAL o sólo para las competencias "nuevas" adquiridas con posterioridad a su entrada en vigor que amplíen su cartera de servicios y anteriormente no se ejercían. Al respecto el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sigue manteniendo la tesis de que todas las actividades que se vinieran ejerciendo con anterioridad al 31 de diciembre de 2013 debe ser objeto de evaluación por la entidad local además de llevar a cabo la respectiva tramitación de los expedientes solicitando informes. El problema de esto según ASENSIO está relacionado con la interpretación que se le haya dado al concepto de "nuevas competencias" promulgado por la LRSAL, ya que por su ambigüedad normativa no está estrictamente tasado, si no que ha dado lugar a interpretaciones distintas, por eso el problema sigue abierto.<sup>49</sup>

La interpretación que hace la nota explicativa catalana al respecto, es que se deben llevar a cabo informes en todo caso, sin hacer referencia a si era anterior o posterior a la entrada en vigor de la ley.<sup>50</sup>

#### **2.1.1.3.1) Transitoriedad de las "competencias disponibles"**

En la aplicación práctica de la LRSAL, debido al escueto sistema competencial que deja la misma ley prevé unos preceptos que solucionen el régimen de aplicación práctica de la norma, para eso debemos acudir a la Disposición adicional 9ª y al art 57 bis de la LBRL, que regula un sistema de garantía de pago en los supuestos de competencias delegadas o en los supuestos que se haya suscrito un convenio de colaboración entre una Comunidad Autónoma y una entidad local Siempre que conlleven obligaciones financieras, que puede proyectarse sobre ámbitos materiales que no sean competencias propias ni delegadas. Según Asensio este artículo tiene una regla "pro futuro" y una regla transitoria. Esto es así porque el segundo apartado de este

---

<sup>49</sup> *Idem* pág.8

<sup>50</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20; pág 6

artículo actuara ex ante, cuando se den los requisitos exigidos en el apartado. Actuará sin embargo ex post si se dan los requisitos del primer apartado de la norma.

#### A) El artículo 57bis

Estamos ante un mecanismo que implica un sistema de garantía de pago en el ejercicio de las competencias delegadas, aunque también en supuestos de suscripción de convenios de colaboración que se pueden extender a todo tipo de servicios o de actividad. Por lo tanto a partir de la entrada en vigor de la LRSAL, ningún convenio de colaboración o acuerdo de delegación de competencias a entidades locales podrá hacerse efectivo sin esa cláusula de garantía, lo que hará que se reduzcan los convenios de colaboración que en la práctica ha estado muy extendida su producción. Además cuando las Comunidades Autónomas pretendan suscribir un convenio de este tipo, deberán evaluar sus posibilidades efectivas de pago en cada momento, ya que en caso contrario entraría en acción la retención de las cantidades a transferir a la comunidad autónoma por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.<sup>51</sup>

En cuanto a los convenios posteriores a la entrada en vigor de la LRSAL, deberán hacerse de acuerdo con los requisitos previstos en el art. 7.4 LBRL en relación con la LRSAL. Además la ley nos habla el art. 57ap.2º LBRL en relación con la LRSAL, de los convenios en vigor entre Comunidad Autónoma y ente local, que pretendan prorrogarse después de la aprobación de la ley, la respuesta que da es que tanto para esta prórroga se deberá cumplir con la garantía que se pretende dar, aunque no se pronuncia sobre la sanción en el caso de no hacerlo.<sup>52</sup>

#### B) La Disposición Adicional 9ª

A éste tema haremos referencia con posterioridad de manera más amplia en el epígrafe que viene a continuación. Pero brevemente comentaremos, la definición conceptual de la previsión legal. Ésta consiste en los convenios sobre ejercicio de competencias, servicios municipales, refiriéndose a que aquellas competencias recogidas por distintas de las previstas en el 25 y 27 LBRL en relación con la LRSAL, deberán adaptarse a lo previsto en la ley antes del 31 de diciembre de 2014. En caso de no hacerse, la

---

<sup>51</sup> *Idem* pág.9.

<sup>52</sup> *Idem* pág 10

consecuencia será dejar sin efecto el convenio, es decir que los servicios “impropios” que se prestaban mediante el convenio dejaran de hacerse efectivos porque cualquier obligación económico financiera derivada del convenio no podrá hacerse efectiva.

Esta adaptación de convenios lleva implícita una doble consecuencia que es que por un lado deben incluir en ese proceso de adaptación una cláusula de garantía (57bis) y por otro se exige que si el convenio trata competencias “impropias” se realice el procedimiento de adaptación. 7.4 LBRL<sup>53</sup>

*El Decreto Ley 4/2014 de 22 de julio (adaptación de convenios)*

En virtud de la modificación que la LRSAL produce en el sistema competencial municipal y la previsión de obligatoriedad fijada por la ley a 31 de diciembre de 2014 se elaboró el decreto ley 4/2014 de 22 de julio por parte de la Generalitat de Cataluña. El objetivo de dicho decreto es adaptar los convenios, acuerdos y demás instrumentos referidos en la DA 9ª de la LRSAL, entre Generalitat y entes locales a las nuevas previsiones legales establecidas. Uno de los datos que contiene el preámbulo de dicho decreto es afirmar la falta de seguridad jurídica que supone la distribución competencial respecto a las leyes catalanas, provocada por su inestabilidad, seguridad jurídica que es indispensable para gestionar los servicios públicos locales. Ésta seguridad jurídica se pretende dar mediante la creación de esta norma, adoptada en forma de decreto ley, por la necesidad urgente de dar respuesta a la problemática que la ley en la DA 9 fija, antes de la fecha límite que prevé, por eso se ha elegido este procedimiento legislativo y no el de ley ordinaria.<sup>54</sup>

En su 3 artículo el decreto ley básicamente recoge por lo que hace a los convenios sobre competencias delegadas, la necesidad de añadir la cláusula de garantía

---

<sup>53</sup> *Idem* pág. 13

<sup>54</sup> *PREÁMBULO del Decreto Ley 4/2014 de 22 de julio por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalidad y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. DOGC 24.7.2014 NUM 6671,*

en los convenios adoptados antes de la entrada en vigor de la LRSAL, además del informe que se debe emitir en los 15 días desde la recepción de la solicitud. También establece la legitimidad para llevar a cabo la solicitud de estos requisitos, que corresponderá en caso de ser un ente instrumental el requerido, el departamento al cual esté adscrita la entidad. En caso de ser un ente local le corresponderá al departamento de la Generalitat competente, solicitar a un ente local el informe.

En su artículo 4 hace referencia a los convenios que recaigan sobre competencias distintas de las propias y delegadas. En este caso a los convenios se les habrá de añadir una valoración favorable sobre la necesidad de continuar colaborando con los servicios o actividades que se presente en el ejercicio de estas competencias, justificándose la no ejecución simultánea y la cláusula de garantía de cumplimiento de las obligaciones financieras o de compromisos de pago de la Generalitat. Además el ente local deberá emitir un informe afirmando la no puesta en peligro de la sostenibilidad financiera, del conjunto de la hacienda municipal. Si en la valoración del informe se desprende un resultado desfavorable quedara el convenio sin efecto antes de la fecha 31 diciembre de 2014.

#### *El coste efectivo de los servicios<sup>55</sup>*

En cuanto a éste tema tal y como establece el nuevo 116 ter LBRL, todas las entidades locales calcularán antes del 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de cada uno de los servicios que se prestan. Los términos en que se deben calcular dichos servicios están previstos en los arts.3-7 de la reciente Orden Ministerial HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. Que entró en vigor el 1 de enero de 2015, por lo tanto el artículo 116 ter se comenzará a aplicar de forma efectiva a partir de noviembre de 2015. Todas las entidades locales comunicaran el resultado de los cálculos realizados sobre los costes de sus servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que lo publique de acuerdo con lo previsto en el art. 7 de dicha Orden.

---

<sup>55</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20, pág. 17

## 2.1.2 El marco competencial resultante en Cataluña

La nota explicativa de la Generalitat, comienza afirmando el recorte competencial que supone la LRSAL en el ámbito competencial municipal y lo que ocurre es que lleva a cabo una determinación de la actuación municipal acorde a la interpretación que hace de la ley en cada uno de los temas que han sido recortados competencialmente para el municipio.

En primer lugar se pronuncia respecto a los servicios sociales que prestaba el ente local antes de la entrada en vigor de la LRSAL y lo resuelve afirmando que es una competencia reconocida en el EAC 2006 y leyes sectoriales de servicios sociales; pero que a causa de la LRSAL la cartera de estos servicios se recortará, hecho que debe respetarse y aplicarse pues el art. 7.4. LBRL en relación con la LRSAL. Pero si que podrán prestar servicios de atención a las mujeres en materia de igualdad, estos servicios se deberán prestar de acuerdo con la ley 10/2010 de 7 de mayo de personas “*nouvingudes*” y la Ley 33/2010, de políticas de juventud.<sup>56</sup> Por otro lado las comarcas que gestionan servicios sociales básicos para municipios de menos de 20.000 habitantes han de continuar prestando los servicios en las mismas condiciones.<sup>57</sup>

### 2.1.2.1) Sanidad

En cuanto a los servicios de sanidad, la nota explicativa establece que desaparecerá la participación en la gestión primaria de la salud, también el servicio mínimo obligatorio del servicio de control de alimentos y bebidas en todos los municipios y el servicio de matadero en los municipios de más de 20.000 habitantes. Pero recuerda que la disposición adicional primera de la ley se les dará un tiempo de implantación de 5 años a estos servicios.<sup>58</sup>

### 2.1.2.2) Educación

Por lo que hace a los servicios de educación que prestaba el ente local antes de la entrada en vigor de la LRSAL. La nota habla de las delegaciones de competencias posteriores a la entrada en vigor de la ley afirmando que deberán hacerse totalmente

---

<sup>56</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20, pág .8

<sup>57</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20, pág. 10

<sup>58</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20 pág. 13

acordes a dicha ley, pero además establece que los convenios que se suscriban en este ámbito con la Generalitat deberá incluir una cláusula de garantía de cumplimiento en los términos del 57 LBRL en relación con la LRSAL. Sin embargo los servicios de comedor y transporte escolar es una competencia de los consejos comarcales, que realizan a partir de delegación por lo que no se encuadraría como competencia distinta, susceptible pues de ser prestada por el ente local acorde al 7.4 LBRL en relación con la LRSAL, manteniéndose pues el vigente régimen de prestación de servicios. Además hay que tener en cuenta que el ayuntamiento del municipio será el competente para pagar el servicio de vigilancia, limpieza y mantenimiento de los edificios titularidad de los ayuntamientos destinados a impartir los servicios educativos, servicios que incluyen suministro de agua, electricidad y calefacción.<sup>59</sup>

### **2.1.2.3) Consumo**

Por lo que hace a los servicios de consumo, podrán prestarse en los términos establecidos por la ley 2272010 de 20 de julio del Código de Consumo de Cataluña, el cual prevé las competencias de la administración local en materia de consumo (arts. 126-10, 321-1, 341-7).<sup>60</sup>

Los servicios de acogida, establece que los debe seguir prestando porque le son atribuidas por una norma con rango de ley (ley 10/2010) y en el ejercicio de las competencias estatutarias de su art. 138.<sup>61</sup>

### **2.1.3. La interpretación de la Generalitat sobre los servicios LRSAL**

La LRSAL, en cuanto a los servicios antes comentados, considerados en la anterior legislación como servicios mínimos obligatorios, por un lado mantiene el sistema de asignación que había anteriormente en la LBRL, pero por otro altera el listado de servicios existentes hasta la actualidad.

Por un lado se elimina el servicio de control de alimentos y de bebidas, aunque este servicio está desarrollado en una ley sectorial que atribuye a los ayuntamientos la prestación de este servicios, por lo tanto según la interpretación de la Generalitat, los

---

<sup>59</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20; pág.14

<sup>60</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20, pág. 15

<sup>61</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20, pág. 16

ayuntamientos sí que podrán continuar prestando estos servicios. (Art.52f) de la Ley 18/2009, de salud pública.)

Por otro lado se elimina el servicio de mercados para aquellos municipios que tengan una población inferior a 5.000 habitantes. Sin embargo el art. 25.2i) LBRL en relación con la LRSAL sigue previendo esta competencia como propia, hecho por el cual la interpretación que hace la Generalitat apunta a que los municipios tienen derecho a la continuación de la prestación de este servicio.

Al mismo tiempo, la prestación del amplio servicio de servicios sociales, que se venía prestando, para aquellos municipios que tengan una población superior a 20.000 habitantes, queda eliminada. Aunque se mantiene como competencia propia una parcela de este servicio, que es la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en riesgo de exclusión social. (25 e) LBRL en relación con la LRSAL). Sin embargo por la interpretación que hace la Generalitat se puede deducir que se mantendrán las prestaciones sociales que llevan a cabo tanto municipios como comarcas en los términos de la ley reguladora de los servicios sociales (ley 12/2007 de 11 de octubre), así como las leyes autonómicas catalanas que en el ámbito de inmigración y política social sean de aplicación.

Finalmente por lo que hace a los municipios con población superior a 50.000 habitantes se elimina el servicio general de protección de medioambiente y se substituye por el servicio de medio ambiente urbano. Esto significa que si antes se podía gestionar el medio ambiente natural de su zona territorial, ahora solo podrá gestionarse todo el tema relativo al medioambiente del suelo urbanizado.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> <http://www.monografias.com/trabajos94/medio-ambiente-urbano-y-riesgos/medio-ambiente-urbano-y-riesgos.shtml>

## 2.2. La racionalización del sector público

### 2.2.1 Las entidades públicas locales

#### 2.2.1.1) Las Entidades Públicas Empresariales Locales

Una entidad pública empresarial (EPE) es una clase de Organismo público perteneciente a la Administración General del Estado de España, que tiene personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión<sup>63</sup> Puede ser de carácter local o autonómico, tienen funciones descentralizadas, son dependientes de un organismo autónomo y están destinadas a la prestación de servicios.<sup>64</sup>

En primer lugar según la nota de la Generalitat hace, el artículo 85 LBRL, que establece la posibilidad de utilizar una entidad pública local (EPEL) como instrumento para prestar la gestión directa de un servicio público. Se debe tener en cuenta un nuevo dato, que es la necesidad de elaborar una memoria justificativa. La memoria justificativa, servirá como instrumento que demuestre que la gestión por la EPEL, del servicio es más sostenible y eficiente que la gestión por parte de la propia entidad o mediante un organismo autónomo. Además de esto se debe incorporar una memoria justificativa, que incluya información del asesoramiento recibido, que se elevará en el pleno municipal y se acompañara del informe del interventor local, el cual valorará la sostenibilidad financiera de la medida, las propuestas que se hayan podido presentar, de acuerdo con aquello previsto en el art.4 la LO 2/2012 de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (los principios de sostenibilidad financiera).<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Art. 42.1 Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. (LOFAGE)

<sup>64</sup> <http://derecho.isipedia.com/primeroderecho-administrativo-i/11---la-administracion-institucional>

<sup>65</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20, pág. 19

### 2.2.1.2) Las Sociedades Mercantiles Locales

Son sociedades mercantiles íntegramente participadas por un ente público o por una sociedad dependiente del mismo. Cuyo objetivo es prestar un servicio municipal.<sup>66</sup>

La LRSAL, en este caso modifica la disposición adicional 12ª y el 85 LBRL. En este caso establece que la sociedad debe adoptar una de las formas previstas en la ley de sociedades de capital y en la escritura de constitución constará el capital que habrán de aportar las administraciones públicas o las entidades dependientes de las mismas, del sector público.(art.85 ter LBRL en relación con la LRSAL)

Las retribuciones de los contratos mercantiles de alta dirección del sector publico locales y el número máximo de los miembros de órganos de gobierno, se ven modificados por la DA 12ªLRSAL. Por un lado los contratos mercantiles o de alta dirección, desde la entrada en vigor de la ley se habrán de adaptar a la LRSAL en el plazo de dos meses y dicha adaptación no podrá suponer en ningún caso una situación más ventajosa a la relación contractual anterior. En cuanto a los estatutos de las Sociedades mercantiles locales, deberán adaptarse a la LRSAL en el plazo máximo de 3 meses desde la comunicación de la adaptación.<sup>67</sup>

### 2.2.1.3) Las Entidades Municipales Descentralizadas (EMD)

Dentro de las entidades locales, existe un grupo que son las entidades municipales descentralizadas, conocida en España como entidad local menor. Éste tipo de entidad es el consistente en uno o más núcleos de población que carecen de Ayuntamiento y se agrupan nombrando a un presidente y funcionando mediante una junta de vecinos para que organicen las funciones básicas de convivencia. Cómo la conservación de su patrimonio, su vigilancia, la regulación del alumbrado público, etc. En Cataluña había una ley que las regulaba (ley 8/1987 de 15 de abril, que fue derogada por la STC 81/2012. Aun así continúan habiendo y en Cataluña actualmente hay 65 EMD, un ejemplo cercano de estas sería Picamoixons, que tiene 454 habitantes (Valls, Alt Camp, provincia de Tarragona).<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> <http://www.famp.es/famp/publicaciones/ficheros/2004grupo9.pdf>

<sup>67</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20, págs. 19-20

<sup>68</sup> TORT I DONADA, Joan (1993) *Les entitats municipals descentralitzades a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. ISBN 84-393-2330-1

Pues bien, este tipo de órgano local, deja de ser considerado entidad local desde la aprobación de la LRSAL, y pasa a ser configurado como una forma de organización desconcentrada del municipio, sin personalidad jurídica. Además de condicionar su existencia a ser una opción más eficiente para el conjunto de la hacienda general, del Estado, en caso contrario, dejaría de existir como EMD. Sin embargo la LRSAL permite la existencia de EMD, obligándolos a presentar sus cuentas por tal de justificar el suponer una “mayor eficiencia” antes de 31 de diciembre de 2014, para no incurrir en causa de disolución. Aquellos núcleos que estuvieran en trámite de creación antes de la entrada en vigor de la LRSAL, tendrán la misma obligación. Uno de los EMD que ha dejado de formar parte ha sido Tredòs, Baqueira (Alt Aran, Vall d’Aran) (*Aunque en su página web oficial sigue constando como EMD*).

Cabe destacar que todo precepto y disposición regulador de las entidades infra municipales, exceden la competencia estatal sobre la base del régimen jurídico de las administraciones públicas e invaden la competencia exclusiva de la Generalitat reconocida en el art. 86.7 del EAC 2006, que permite que dentro de un municipio, concentraciones de población formen núcleos separados para constituirse como EMD. Hecho que será comentado al final de trabajo, y que además es objeto del dictamen de 27 de febrero de 2014 del Consell de Garanties Estatutàries.<sup>69</sup>

### **2.2.2. La Fusión de municipios**

Uno de los mecanismos mediante los cuales la LRSAL pretende dar solución a su proyecto racionalizador, es mediante la dotación de mayor eficiencia a los municipios. Ésta eficiencia pretende lograrla mediante la fusión de municipios. El 13.4 LBRL en relación con la LRSAL, es el que regula esta medida, que está incentivada por un mayor financiamiento, la dispensa de no asumir nuevos servicios que puedan resultar obligatorios a raíz de su incremento poblacional y la preferencia temporal en planes de cooperación local de infraestructura, subvenciones y otros instrumentos basados en la concurrencia competitiva. El procedimiento previsto, es alternativo, ya que si son municipios confrontantes, con un simple convenio podrán acordar su fusión (art. 13.4

---

<sup>69</sup> Vid. Op. Cit. Pág. 20, págs. 17-18

LBRL en relación con la LRSAL), pero respetando en todo caso el procedimiento previsto en la normativa de la Generalitat (Texto Refundido de la Ley municipal y de régimen local, aprobada por decreto legislativo 2/2003 y los reglamentos que la desarrollan).

Una vez que se apruebe la fusión convencional, los municipios deberán adoptar medidas de redimensionamiento destinadas a la adecuación de las medidas administrativas e inmobiliarias de personal y de recursos resultantes de su nueva situación. Se permite acordarse una gestión descentralizada de alguno de los municipios que se pretendieran fusionar en el convenio de fusión. Pero en cuanto a derechos y obligaciones el nuevo municipio se subrogara en todos, los que tuvieran los anteriores municipios, debiéndose designar a un liquidador, que lleve a cabo la liquidación de dichos derechos y obligaciones en un plazo máximo de 5 años des de la adopción del convenio de fusión municipal, sin perjuicio de los derechos que puedan corresponder a los acreedores. Finalmente el nuevo municipio deberá aprobar un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente a la firma del convenio de fusión.<sup>70</sup>

### **2.2.3 El redimensionamiento del sector público local (Disposición Adicional Novena de la LRSAL)**

En éste caso la ley establece medidas de redimensionamiento del sector público que afectan a los entes locales del art. 3.1LBRL en relación con la LRSAL, es decir municipio, provincia e islas, junto con sus organismos autónomos. Entonces por lo que hace a las comarcas las áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios, estos quedan excluidos del ámbito del precepto.<sup>71</sup>

Analizando el artículo acudimos a su primer apartado, que es el referente a Ayuntamientos, Diputaciones y sus Organismos Autónomos que estén pendientes de un plan de ajuste, a los cuales les prohíbe realizar ciertas actividades. No podrán adquirir, constituir o participar en la constitución de entes, sociedades, fundaciones ni otros entes que pertenezcan al sector público. No podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de EPEL ni SML durante la vigencia de estos planes.

---

<sup>70</sup> DA 9ª LRSAL

<sup>71</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20, pág. 21

Sólo les permite realizar las anteriores prohibiciones en el caso de que cumpla los requisitos de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de acuerdo con el SEC, cumplir con los pagos de acreedores (el hecho de superar el plazo máximo de 30 días previsto en la norma de morosidad sería incumplir este requisito y por tanto no podrían realizar aportaciones a estos entes). Por último, haber cumplido con el límite de deuda pública al que se refieren los arts. 51 y 53 LHL (operaciones a corto plazo a 31 de diciembre no hayan superado el 30% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, que el volumen de operaciones no haya superado el 110% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior).

En cuanto al segundo apartado, se refiere a los entes instrumentales que a 31 de diciembre de 2013 estén en una de las siguientes situaciones: que desarrollen actividades económicas, que a efectos del SEC estén adscritas al municipio, provincia o algún organismo autónomo dependiente. Y se encuentren en situación de desequilibrio financiero.<sup>72</sup>

Estas entidades disponían de dos meses a contar desde la entrada en vigor de la LRSAL, es decir, hasta 28 de febrero de 2014 para aprobar un plan de corrección del desequilibrio que había de ser informado por el interventor del ente matriz. Entonces dicho plan de corrección del ente instrumental puede prever que el ente matriz (municipio, provincia, organismo autónomo) pueda realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital, cuando se den las siguientes condiciones: que se cumpla con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, en el ejercicio anterior, que el periodo medio de proveedores, no supere en más de 30 días al plazo máximo previsto en la normativa de morosidad. Cuando la situación de desequilibrio no se haya corregido a 31 de diciembre de 2014, la entidad local matriz debe disolver esta entidad. En este caso la entidad local dispone de 6 meses para disolver la entidad desde la aprobación de las cuentas anuales, si omite este deber quedara disuelta automáticamente el 1 de diciembre de 2015. Salvo que sea una entidad que preste servicios esenciales como recogida de residuos, transporte público de viajeros,

---

<sup>72</sup> DA9ª.2 LRSAL

abastecimiento de agua, que en este caso amplía los términos de corrección hasta 31 de diciembre de 2015 y la disolución automática hasta 1 de diciembre de 2014.<sup>73</sup>

En cuanto al apartado tercero de la DA9, prohíbe la constitución de entidades dependientes de otras dependientes de las entidades locales de segundo nivel. Ésta medida se aplica por tiempo indefinido y afecta a consorcios, fundaciones o entes instrumentales adscritos o vinculados de un municipio, provincia u organismo autónomo.<sup>74</sup>

En cuanto al apartado cuarto de la disposición, se refiere a cualquier tipo de entidad de segundo nivel, este controlada por unidades adscritas a municipios y organismos autónomos de estos (que a fecha 31 de diciembre de 2013 no estuvieran en resultado de superávit). En caso de que no se inscriban deberán ser disueltas en un plazo de 3 meses (que era hasta marzo de 2014) e iniciar su proceso de liquidación desde la fecha de disolución, si se omitiera este dato por parte de alguna entidad de las referidas, éstas quedarán disueltas automáticamente en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de la LRSAL (30 de junio de 2014). En el caso de que la entidad no estuviera en situación de superávit deberán transmitir su participación desde la entrada en vigor de la LRSAL a otra entidad que cumpliera los requisitos legales. A todo esto el legislador dedica una ampliación temporal a aquellas entidades que se dedican a servicios públicos esenciales.<sup>75</sup>

### **2.2.3.1) Consorcios**

Éste tema está recogido en el art. 57 de la LBRL, la cual permite la prestación de servicios locales, mediante la cooperación local autonómica y estatal de consorcio. La constitución de los consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con los principios de eficiencia y estabilidad presupuestaria previstos legalmente. En éste caso el legislador ésta condicionando la creación de consorcios a la existencia de una mayor eficiencia económica que deberá verificarse en todo caso, que no se ponga en riesgo la

---

<sup>73</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20; págs. 21-22

<sup>74</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20; pág. 22

<sup>75</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20; pág. 23

sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda local y no se pidan más recursos que los previstos que se darían inicialmente.

La Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo, establece una disposición relativa al control de estos consorcios, que impone el sometimiento al control orgánico funcional y financiero de una administración pública. Si el consorcio estuviera formado por más de una administración, este debería adscribirse a la que resulte más beneficiosa para la estabilidad financiera. Entonces será necesario adaptar los estatutos para dotar de la mayor estabilidad posible ya que esta adscripción genera que se haya de modificar el régimen jurídico aplicable, tanto orgánico, funcional como financiero. Además en cuanto a su personal, este deberá provenir exclusivamente de una reasignación de efectivos de la administración/es participantes. Todo este régimen jurídico se aplica con ciertas peculiaridades:

En primer lugar la DA13<sup>a</sup>, prevé una excepción para los consorcios que presten servicios mínimos del 26 LBRL, que estuvieran constituidos antes de la entrada en vigor de la ley. Estos consorcios tendrán la posibilidad de integrar puestos de trabajo por otras personas que puedan no ser procedentes de una reasignación de puestos de trabajo por parte de las administraciones participantes en el consorcio.

En segundo lugar, para aquellos consorcios ya constituidos, establece un plazo mayor, que será de un año desde la entrada en vigor de la LRSAL para que adapten en este plazo sus estatutos a la LRSAL. (DA 6<sup>a</sup> LRSAL)

En tercer lugar no será de aplicación el régimen anterior a los consorcios que no tengan la consideración de administración pública, según el sistema europeo de cuentas, siempre y cuando estuviera participado por entidades locales y privadas además de que no haya tenido pérdidas durante dos años consecutivos, ni haya recibido ni vaya a recibir ningún recibo de subvención proveniente de la administración pública (salvo que sea una administración participante). Por lo tanto aquellos que reúnan estos requisitos no habrán de adaptar sus estatutos al nuevo régimen y se regirán por el régimen anterior a la LRSAL, si continuaran manteniendo esta situación. (DA 14<sup>a</sup> LRSAL)<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20; pág. 23-25

### 2.2.3.2) Mancomunidades

Después de la entrada en vigor de la LRSAL, seguirán teniendo la condición de entidad local, con la misma función, de instrumento a disposición del municipio para materializar el derecho a asociarse con otros municipios para la ejecución efectiva común de obras y servicios de su competencia art.44 LBRL en relación con la LRSAL.

Aún que mantengan su personalidad jurídica y sus funciones, deberán adaptarse a ciertas novedades que impone la LRSAL, y deberán hacerlo en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la misma. Como por ejemplo deberán estar orientadas a la realización de obras y prestación de servicios públicos que sean necesarios por tal de que el municipio pueda ejercer sus competencias o prestar servicios de los arts. 25 y 26 LBRL en relación con la LRSAL.

En el caso de Cataluña derivado de la interpretación que hace la Generalitat en su nota explicativa, también podrán las mancomunidades ejercer competencias propias y delegadas que tengan atribuidas los entes locales de conformidad con las leyes sectoriales que desarrollen las competencias previstas en el EAC 2006, incluyendo las del art. 25 y 26 LBRL en relación con la LRSAL. Por lo tanto si está dentro de su ámbito de aplicación no deberán adaptarse. En caso de que no se cumplieran los términos del 44 LBRL en relación con la LRSAL, o las competencias y servicios se extralimitasen será necesario adaptar los estatutos a las nuevas previsiones legales.

En caso de omitirse alguna de las obligaciones anteriores se deberá disolver la Mancomunidad, la competencia para disolverlas corresponde a la Generalitat de Catalunya, y el acuerdo de disolución debe quedar incorporado a las entidades locales que la integraban de acuerdo con aquello que se establezca con los estatutos reguladores de aquella, los derechos y obligaciones de la mancomunidad disuelta serán subrogados por los entes locales que la integraban.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20; págs.25 y 26

### **2.2.3.3) La cláusula de garantía de pago de los convenios suscritos**

Atendiendo al tema de los convenios suscritos por la Generalitat y las administraciones locales, si un convenio de delegación de competencias implica obligaciones financieras o compromisos de pago, deberá incluirse, como hemos reflejado en otros apartados una cláusula de garantía de cumplimiento de estos compromisos. La cláusula consistirá en la autorización a la administración del Estado a aplicar retenciones a las transferencias.

En cuanto al contenido de la cláusula de garantía, debe establecer en todo caso los plazos, en primer lugar para la realización de pagos comprometidos, en segundo lugar para la reclamación por parte de entes locales por el incumplimiento de la obligación que asumió la Generalitat y en tercer lugar el plazo para la comunicación al Estado en caso de producirse este incumplimiento. Quedan excluidos de este ámbito de aplicación aquellos convenios que respondan a políticas de fomento exclusivamente (subvenciones). Aquellos que hubieran sido prorrogados antes de la entrada en vigor de la LRSAL, podrán ser prorrogados de nuevo si incluyen esta cláusula de garantía. Le corresponde a la Generalitat adecuar los convenios de colaboración a las previsiones legales de la LRSAL. (Art. 57bis LBRL en relación con la LRSAL) <sup>78</sup>

El procedimiento para proceder a la retención de las transferencias por incumplimiento de la cláusula de garantía todavía no ha sido aprobado pero tal y como el apartado 3º del 57bis LBRL en relación con la LRSAL y la DA27ª de la Ley de presupuestos 2015, prevé se desarrollará por una Orden Ministerial.

## **2.3. El régimen retributivo en la LRSAL**

El campo de la función pública, es una materia donde el legislador puede proyectar la contención del gasto y en la que las estructuras del empleo público se hacen más factibles y de inmediata operatividad. La LRSAL en este campo ha introducido una serie de revisiones, tendentes a la articulación de un nuevo modelo de empleo

---

<sup>78</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20; págs. 26-27

público en torno a los funcionarios públicos respecto al resto de personal de la administración pública local.<sup>79</sup>

En primer lugar la LRSAL modifica el artículo 92 de la LBRL, que derogado por la Ley 7/2007 de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). El cual viene a priorizar el contenido de la LBRL frente a la normativa del EBEP, ya que establece que sólo se aplicará el EBEP en lo no previsto por la normativa local básica, en caso de tampoco resolver la cuestión el EBEP aplicaríamos la restante legislación del Estado relativa a la función pública y finalmente la legislación autonómica, respetando en todo caso la prelación de fuentes respecto a la competencia exclusiva del estado en esta materia art. 149.1.18 CE 1978.<sup>80</sup>

El nuevo artículo 92.2 LBRL, introduce dos innovaciones. En primer lugar extiende el requisito de que el personal de la Administración Local y organismos autónomos además del personal directivo de diputaciones, cabildos y consejos insulares, coordinadores generales y directores, sea funcionario. Ésta reserva se exceptiona a los casos en que el Reglamento Orgánico Municipal, permita que no se reúna la condición de funcionario para ciertos cargos, en atención a las características específicas de estos órganos directivos.<sup>81</sup>

En cuanto a los consorcios como anteriormente hemos tratado, el personal a su servicio podrá ser funcionario o laboral pero tiene que proceder de una reasignación de puestos de trabajo de las administraciones participantes en el consorcio.<sup>82</sup>

A continuación cabe destacar la previsión del nuevo art. 92.3 LBRL, en el que los funcionarios de carrera al servicio de la administración local gozan de materias reservadas, que en realidad son los criterios ya previstos en el EBEP recogidos y

---

<sup>79</sup> MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General pág.24, referencia a PARADA VÁZQUEZ, R., Derecho administrativo vol II Organización y Empleo Público, Madrid 2013.

<sup>80</sup> MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General, pág.25

<sup>81</sup> *Idem*, pág. 26

<sup>82</sup> Vid. Op. Cit. Pág. 20

unificados<sup>83</sup>. Los criterios son la salvaguarda de los criterios generales, sin pronunciarse si se refiere a los del Estado o del ente local y las funciones públicas reservadas a los funcionarios.

### 2.3.1. Cargos electos

En el ámbito de los miembros de las corporaciones locales, el objetivo principal de la LRSAL, es limitar el número de cargos electos y de personal eventual así como llevar a cabo una ordenación responsable de las retribuciones sea cual sea su relación con la Administración.<sup>84</sup>

Por lo que hace al régimen retributivo, de los miembros electos de la corporación local, están escalonadas en función de los habitantes y referidas sobre las retribuciones de los Secretarios de Estado. Cabe tener en cuenta que la DA 90ª de la Ley 22/2013 de presupuestos generales del Estado, ha determinado el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias excluidos los trienios en caso de funcionarios de carrera que se encuentren en servicios especiales.<sup>85</sup>

El nuevo art. 75 bis LBRL en relación con la LRSAL, es el encargado de limitar las retribuciones entendiendo a la población de la corporación local y su naturaleza. El art. 75 ter es el encargado de limitar el número de cargos en función de criterios poblacionales, en municipios de menos de 1.000 habitantes no podrá haber ningún cargo electo por ejemplo. Y limita a aquellos ayuntamientos con menos de 700.001 habitantes y menos de 1.000.000, en que dice que no podrá exceder el número de cargos electos de 22. Estas reglas no se aplicaran en concreto a los ayuntamientos de Barcelona y Madrid, a los que se les establece que no podrán superar el número de 32 y 45 respectivamente.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General, pág.29

<sup>84</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20; pág. 27

<sup>85</sup> MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General

<sup>86</sup> Vid op cit. pág. 20

### 2.3.2 Personal eventual

Atendiendo al art. 75 bis LBRL en relación con la LRSAL, apartado 4º; vemos que las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado, en el marco de lo establecido en la LO 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad presupuestaria.

#### *El personal laboral*

Art. 103 LBRL en relación con la LRSAL, la selección se llevara a cabo por la propia corporación, formulándose públicamente su oferta de empleo y ajustándose a los criterios fijados por la normativa básica estatal. La LRSAL incorpora el nuevo art. 103bis LBRL en materia de retribuciones. Este artículo exige que las corporaciones locales deben aprobar anualmente al masa salarial del personal laboral del sector público de acuerdo siempre con la Ley de presupuestos generales del Estado. Para el ejercicio presupuestario 2014 el 20.4 de la LPGE fija los conceptos que integran la masa salarial del personal laboral para todas las administraciones públicas, estableciendo que no podrán fijar incrementos en relación con el ejercicio 2013. Igual prevé la LGP 2015 que no podrá incrementarse en relación al 2014.

Una vez se aprueba la masa salarial deberá publicarse en la sede electrónica de la corporación y en el boletín oficial de la provincia, o en el de la comunidad autónoma, en el plazo de 20 días desde su aprobación.<sup>87</sup>

En cuanto a la regulación del número, características y retribuciones del personal eventual, se determinarán por el pleno de cada corporación (art. 104 LBRL en relación con la LRSAL).

En la LRSAL, se formula que estas cifras se deberán adaptar a condiciones límites, por lo que las condiciones retributivas serán públicas, y se regularan en base a ciertos tramos. Estos tramos fijan el número de puestos eventuales en relación con el

---

<sup>87</sup> MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General pág. 32

número de población del municipio. (ej. Entre 5.000 y 10.000 habitantes= 1 puesto eventual; entre 10.000 y 20.000 (2 puestos; entre 20.000 y 50.000 7 puestos, etc., pero aquellos con más de 500.000 habitantes deberá calcularse el 0,7% del número total de puestos de las entidades locales y esta cifra será el límite máximo de puestos eventuales).

En el caso de las diputaciones provinciales, la regla se basa en fijar el mismo límite de puestos eventuales que el tramo que se aplique en el municipio más poblado de su provincia.

Por lo que hace a la publicidad del número de puestos eventuales, la LRSAL ha incluido que se deberán publicar semestralmente en la sede electrónica de la corporación local y en el BOP. Además del deber de informar el presidente de la corporación local el cumplimiento de estas regulaciones. Cabe destacar que las retribuciones que reciban los miembros del personal eventual deberán recogerse en la memoria de actividades de la entidad, de forma anual. Además del deber de publicidad legal, tienen el deber de difundir a través de la pág. Web. De la corporación, la composición de sus órganos de administración, su gestión, dirección y control y experiencia profesional de sus miembros.<sup>88</sup>

Finalmente el apartado 71 de la DA 12ª de la LBRL en relación con la LRSAL, dispone que la extinción de los contratos de personal eventual no generara derecho a integrarse en la estructura de la administración local el trabajador a cuyo contrato extinguido se refería.<sup>89</sup>

Una de las novedades que establece la LRSAL respecto al personal eventual, es que las entidades locales o sus organismos dependientes, no podrán incluir en sus plantillas lugares de trabajo, que correspondan al personal eventual, esto está previsto con el fin de reducir la dimensión del sector público local. El art. 104.4 LBRL en relación con la LRSAL, establece un régimen especial de adscripción del personal eventual, que implica que se habrá de adscribir a un lugar de trabajo de los servicios generales de las corporaciones locales, sin embargo no define que son los servicios generales.

---

<sup>88</sup> *Idem*, pág. 34

<sup>89</sup> *Idem* pág. 35

### *Excepción: La Disposición Transitoria 10ª LRSAL*

Rige una excepción transitoria hasta el 30 de junio de 2015, que implica la no aplicación de esta regla limitativa a aquellos municipios que cumplan dos requisitos: cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, además de que su periodo medio de pago a los proveedores no supere los 30 días de plazo máximo.<sup>90</sup>

Por lo tanto a aquellas entidades que cumplan con estos dos requisitos no se les aplicara de forma excepcional los límites previstos en los arts. 75 bis, 75 ter y 104 bis LBRL en relación con la LRSAL en toda su extensión. Hay que tener en cuenta que para que no se les aplique deberán acreditar antes del 30 de abril de 2014 que cumplen estos requisitos. Posteriormente la Secretaria de Coordinación Autonómica y Local del MHAP, publicará un listado de las entidades que cumplen con los requisitos y que por lo tanto pueden acogerse a la DT10ª, en los términos que dispone la nota explicativa de 5 de marzo de 2014 del MHAP<sup>91</sup>. Aquellas entidades que no se encuentren en este listado pero que se hayan acogido a la excepción de la DT10 deberán aplicar las medidas previstas en los arts. 75 bis, 75 ter y 104 bis LBRL en relación con la LRSAL.

Todo esto afectará tanto al personal eventual de las corporaciones locales, como a los cargos electos de las mismas.

### *Aplicación de las limitaciones del 75 bis a las comarcas*

Las limitaciones retributivas antes comentadas, del art. 75 bis también afectarán a las comarcas, ya que este artículo según interpreta la nota de la Generalitat, se integra dentro del Estatuto de los miembros de las corporaciones locales, concretamente en su capítulo quinto.

### **2.3.3 Régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional**

La LRSAL, en el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional ha incluido ciertos cambios normativos, concretamente deroga

---

<sup>90</sup> *Idem* pág. 33

<sup>91</sup> Vid op cit. pag 20; pág 27

preceptos del EBEP para introducir el nuevo 92 bis LBRL, que básicamente prioriza su aplicación respecto al EBEP, en materia de estatuto del personal funcional local. También se modifica el art.36 LBRL, relativo a las competencias de las diputaciones provinciales.<sup>92</sup>

Las modificaciones producidas entre otras cosas, lo que hacen es trasladar la competencia que se le atribuía anteriormente a la Comunidad Autónoma, en nuestro caso a la Generalitat, para atribuírsela a la Administración General del Estado.

Básicamente la regulación anterior otorgaba el derecho de regulación respecto a sistemas de acceso, creación, clasificación, etc. a las comunidades autónomas, en la actualidad desde la entrada en vigor de la LRSAL, todas estas funciones pasan a ser ejercidas en exclusiva por el Gobierno central. Mediante Real Decreto regulará las especialidades de creación, clasificación, supresión, régimen disciplinario, etc. de puestos reservados a funcionarios. . Además el Estado a través del Ministerio de hacienda y administraciones públicas, procederá a la aprobación de la oferta, selección formación y habilitación.

### *Nombramiento*

En la actualidad por lo que hace al concurso de acceso a los cargos públicos, en la nueva regulación se le atribuye al Gobierno mediante real decreto la regulación de las especialidades, de la forma de provisión de estos puestos reservados a los funcionarios, declarando que el concurso será el sistema normal de acceso y el ámbito territorial de estos será de carácter estatal, las convocatorias se llevaran a cabo por la Administración General del Estado. Sin embargo se reserva a las comunidades autónomas de acuerdo con la norma estatal un protagonismo para el nombramiento de cargos provisionales y personal interino o accidental<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Vid. Op. Cit. Pág. 20; pág 28

<sup>93</sup> MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General, pág 27

El concurso, tiene un ámbito de aplicación de carácter territorial estatal que se convocará anualmente, y la ley prevé dos tipos de concurso:

El ordinario, para el que prevé un porcentaje de valoración de méritos en el que los méritos generales implican el 80% de la valoración total del concurso, los méritos autonómicos un 15% y los locales un 5%. <sup>94</sup>(Anteriormente los méritos autonómicos gozaban de un porcentaje superior). En segundo lugar existe el concurso de tipo unitario.

### *Régimen disciplinario*

El régimen disciplinario que anteriormente era regulado por la Comunidad Autónoma, pasará a ser regulado por la administración del Estado por real decreto. Aunque para incoar expedientes disciplinarios de falta leve lo harían las Comunidades Autónomas respecto a funcionarios de corporaciones locales de ámbito territorial pero cuando fueran faltas muy graves perderían este derecho y la incoación sería competencia del MHAP. Se incluye que el instructor de expediente deberá ser funcionario de carrera del subgrupo A1 de clasificación profesional. <sup>95</sup> Además debemos tener en cuenta que el órgano competente para incoar lo será también lo será para nombrar instructor del expediente e instruir diligencias previas antes de decidir sobre la incoación. <sup>96</sup>

Para la imposición de sanciones disciplinarias si la sanción recae sobre falta muy grave será competente el MHAP, en caso de ser sanciones de suspensión de funciones y destituciones, será competente la Dirección General de la Administración local de la Generalitat (u otro órgano de la Comunidad autónoma competente). En caso de imposición de sanciones por faltas leves será competente la corporación local.

La sanción por destitución implicaría la pérdida de lugar del trabajo, con la prohibición de obtener destinación en la misma corporación en el plazo de que se fije, que para faltas graves será un máximo de seis años y para faltas leves será un máximo

---

<sup>94</sup> Vid op. cit pág 20; pág 30

<sup>95</sup> MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General pág. 29

<sup>96</sup> Vid. Op. Cit. Pág.20; pág. 33

de 3 años. En caso de sanción para suspensión de funciones, la máxima será de 6 años para faltas muy graves y de 3 años para faltas graves.

### *Control interno*

En cuanto al ámbito subjetivo, de la función de control interno, se extiende a la gestión económica, de los entes locales, organismos autónomos y sociedades mercantiles locales dependientes de los anteriores, (art.213 LHL en relación con la LRSAL). Desde el punto de vista objetivo las funciones de control interno, se extienden a función interventora, de control financiero, “*función de control de la eficacia*”. Estas funciones apenas están desarrolladas en el vigente LHL, salvo la función interventora que contiene algunas novedades que a continuación comentaremos, por lo que ahora la nueva redacción habilita al MHAP para dictar normas sobre procedimientos de control, derechos etc.<sup>97</sup>

#### **2.3.4. Refuerzo de las intervenciones municipales**

La LRSAL, incluye nuevas medidas destinadas a la función Interventora municipal, por sus funciones de control económicas de los entes locales, relacionadas con el objetivo de estabilidad y ahorro que pretende la ley.

Se le impone a la Intervención municipal, la obligación de remitir anualmente a la Administración General del Estado un informe resumen de los resultados de los citados controles, en los plazos y con los contenidos que se regulan en las normas reglamentarias. Se han adoptado medidas específicas para la resolución de posibles discrepancias art. 218 LHL en relación con la LRSAL, reforzando la posición de la intervención en la resolución de discrepancias, frente al alcalde, aun cuando no se resuelva la cuestión, cuando las discrepancias se plantean con el pleno municipal. Además la función del interventor municipal se ha visto también reforzada en la nueva LO 9/2013 de 20 de diciembre de control de la deuda comercial en el sector público, donde se habilita al interventor para realizar un seguimiento del cumplimiento del periodo medio de pago de las corporaciones locales a los proveedores de modo que si se supera en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad

---

<sup>97</sup> J. DOMINGO ZABALLOS, Comentarios a la Ley de Haciendas Locales, tomo II, 2ª edición, civitas 2013, para un estudio completo de los controles vid. A. PALOMAR OLMEDA y M. GARCÉS SANS GUSTIN, *la gestión de los fondos públicos, control y responsabilidades* aranzadi 2013.

durante dos meses consecutivos se formulará una “*comunicación de alerta*” a la administración que tenga atribuida la tutela financiera de las corporaciones locales y a la junta de gobierno de la corporación local. (art.18.5 LO 9/2013 de 20 diciembre)<sup>98</sup>

De estos cambios se desprenden modificaciones, que impactan directamente sobre los cálculos y los parámetros de medida de los principios de estabilidad presupuestaria de la Ley, que como sabemos, son los aspectos clave de la reforma. Estas prácticas realizadas por el MHAP, han estado objeto de queja formal por parte del Consejo del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Cataluña ante el MHAP, el 3 de febrero de 2014.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General , págs. 30-31

<sup>99</sup> Vid. Op. Cit. Pág 6.

## 3. Aplicación práctica de la LRSAL

---

### *Análisis de casos reales*

En éste apartado analizaremos la aplicación práctica de algunos preceptos de la LRSAL, mediante informes de la Intervención municipal del ayuntamiento de Reus. Entre los cuales el primero consiste en la reordenación de la administración municipal y sus entes instrumentales.

#### **3.1. Expediente sobre reordenación de la administración municipal y de sus entes instrumentales.**

En primer lugar cabe determinar la fecha del informe que vamos a analizar, que es de 2 de Febrero de 2014. En este momento la LRSAL ya era aplicable debido a su entrada en vigor en diciembre de 2013.

El fin del informe objeto de análisis es cumplir con lo que la DA9ª de la LBRL en relación con la LRSAL dispone. Recordemos, fija un espacio temporal para la adaptación de entes públicos de diferentes categorías. Además dispone que deba hacer el interventor un informe preceptivo y previo destinado a comunicar los supuestos de situación de desequilibrio financiero. Además debe intentar llevar a cabo una reordenación que sitúe la ratio legal de endeudamiento acorde al nuevo art. 53 LHL. (En el año 2014 esta ratio de endeudamiento era del 110% de los recursos ordinarios liquidados).

El ayuntamiento del municipio es quien tiene que ordenar la adecuación de la LRSAL. El ayuntamiento de Reus ordenó la adecuación, pero añadió que para esta reordenación, no se requiriesen aportaciones de capital para alcanzar el reequilibrio. (Recordemos al respecto, que la LRSAL prohíbe que se realicen aportaciones nuevas o ampliaciones de capital aquellas entidades que estén realizando el plan de ajuste.) Por lo que no era necesaria esta orden ya que la misma ley lo impone como requisito del plan de ajuste.

*Como ya sabemos, la LRSAL, prevé que los entes instrumentales que estén sujetos al plan de ajuste, cuando estén en situación deficitaria lleven a cabo un saneamiento, en caso de que este no se produzcan, se disuelvan. Además prohíbe la creación de nuevas*

*entidades instrumentales de segundo nivel. Estas restricciones se mantendrán mientras esté vigente el plan de ajuste. (2012-2022<sup>100</sup>)*

*Esta restricción no afectará a aquellas entidades que cumplan las condiciones de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera entendida como nivel de endeudamiento y que el periodo de pagos no pueda superar los 30 días de plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.<sup>101</sup>*

Por lo tanto el informe de intervención lleva a cabo una aplicación de las consecuencias jurídicas de la LRSAL a las diferentes entidades, interpretando diferentes notas y dictámenes relacionados con la LRSAL

*Entidades de primer nivel (Entes donde la participación del ayuntamiento es directa, sin la interposición de entes instrumentales de por medio).*

La LRSAL, dispone que cuando los entes de primer nivel tengan un desequilibrio financiero deberán aprobar, previo informe del interventor un plan de corrección de este desequilibrio. En el caso de que no se cumpliera a 31 de diciembre de 2014 este plan, disolverá las entidades que continúen en situación de desequilibrio si no lo hacen el 1 de diciembre de 2015 quedarán automáticamente disueltas. En caso de que estas entidades prestaran servicios esenciales se ampliaría el plazo a 1 de diciembre de 2016 o 31 de diciembre de 2015. Además se requiere una participación directa en los servicios municipales, que el ayuntamiento justifica mediante la constancia de sus entidades locales en los informes del IGAE.

Lo que ocurre en el ayuntamiento de Reus es que hay muy pocas entidades mayoritariamente participadas en que el Ayuntamiento tenga una participación “directa”, quedando solo las siguientes.

- Entidad matriz A (actividad económica por su propia naturaleza )
- Entidad B(actividad económica por su propia naturaleza )
- Entidad C

---

<sup>100</sup> Preámbulo LRSAL

<sup>101</sup> DA 9ª LRSAL

- Entidad D (actividad formativa) se pone en duda sobre si se corresponde a una de las competencias del nuevo art.25 LBRL.
- Entidad E
- Entidad F
- Entidad G

El interventor determina que la norma no concreta aspectos tan relevantes como si se han de tomar como referencia las cuentas de ejercicios anteriores (2012) o bien las cuentas provisionales del ejercicio 2013.

Tampoco concreta si el “concepto aportación patrimonial” se refiere al de la LSC, o también a la subvención a la explotación. Éstos dos extremos han sido objeto de consulta ante el MHAP por el Ayuntamiento de Reus. *(Determina que cuando se disponga de la respuesta se completara el informe con las conclusiones adicionales si procedieran.*

**Por lo tanto vemos que la falta de precisión del texto legal, produce inseguridad jurídica efectivamente en la práctica de la aplicación de la Ley.**

El interventor hace una interpretación que consiste en:

1. Tomar todas las cuentas que hayan estado debidamente auditadas.
2. Las subvenciones serán consideradas como ingresos del ejercicio y no aportación patrimonial.

### *Solución*

#### *ENTIDAD MATRIZ A*

Esta entidad pertenece al sector de las AAPP, ya que así la calificó la IGAE. La evaluación de las cuentas anuales se debe hacer medidos en términos de capacidad de financiamiento o capacidad.

Su ejercicio 2012 presentaba capacidad de financiamiento por cuantía superior a 2.000.000 de euros por lo tanto no tiene la obligación de formular el plan de corrección ni se encuentra en causa legal de disolución.

#### *ENTIDAD B*

También es considerada una unidad institucional perteneciente al sector de las AAPP. La evaluación de las cuentas anuales se debe hacer medido en términos de capacidad de financiamiento o capacidad. Su capacidad de financiamiento en 2012 es de 109,84\$ euros por lo tanto no tiene la obligación de formular el plan de corrección ni se encuentra en causa legal de disolución.

#### *ENTIDAD C*

También es considerada una unidad institucional perteneciente al sector de las AAPP. La evaluación de las cuentas anuales se debe hacer medido en términos de capacidad de financiamiento o capacidad. Su capacidad de financiamiento en 2012 es de 8.913,17\$ euros por lo tanto no tiene la obligación de formular el plan de corrección ni se encuentra en causa legal de disolución

#### *ENTIDAD D*

También es considerada una unidad institucional perteneciente al sector de las AAPP. La evaluación de las cuentas anuales se debe hacer medido en términos de capacidad de financiamiento o capacidad. Su capacidad de financiamiento en 2012 es de -48.652,42 euros por lo tanto no tiene la obligación de formular el plan de corrección ni se encuentra en causa legal de disolución.

Por lo tanto deberá actuar de la forma siguiente:

El ayuntamiento deberá aprobar un informe previo que de lugar a un plan de ajuste, en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la LRSAL. El plazo acaba el 28 de febrero de 2014. El plazo para conseguir esta situación de equilibrio es el 31 de diciembre de 2014 en caso de no conseguir el plan de corrección esta entidad el día 1 de diciembre de 2014 quedara disuelta.

**Por lo tanto vemos que se aplica las consecuencias directas de la DA9ªLRSAL en la práctica pese a sus aspectos confusos.**

#### *ENTIDAD E*

Ésta no se encuentra asignada por lo que hace a su dependencia al Ayuntamiento de Reus, por lo que la IGAE no la ha sectorizado todavía, las entidades no sectorizadas por la IGAE ni clasificadas por el ayuntamiento mediante las bases de ejecución del presupuesto se valoran a los efectos del informe como sociedades no financieras a efectos de contabilidad nacional,. Por lo tanto la evaluación de su ejercicio financiero se ha de practicar respecto de los dos ejercicios últimos en términos de resultado de cuenta de explotación. La cuenta de esta entidad presenta un resultado de -4.957,80 el 2012 y 1341,09 el 2011.

Por tanto esta entidad no tiene la obligación de formular el plan de ajuste ni tiene una causa de disolución.

#### *ENTIDAD F*

Esta entidad se encuentra asignado al ayuntamiento de reus, pero estas entidades no presentan ningún tipo de actividad, por lo tanto aun no teniendo causa de nulidad, debería procederse a su extinción a causa de su nula utilidad.

#### ***ENTIDADES DEPENDIENTES DE SEGUNDO NIVEL***

Apartados 3º y 4º de la DA 9ª LBRL en relación con la LRSAL

No podrán adquirir nuevos entes ni participar en la constitución de nuevos entes. Por lo que hace a estos existe el deber de realizar un cambio de titularidad de las acciones en caso de que la unidad institucional se encuentre en situación de desequilibrio financiero tras pasando estas al ayuntamiento de Reus o bien ser estas disueltas.

En este punto el informe determina diferentes categorías uno, el de las sociedades municipales que están pendientes de clasificar otro el de las sociedades no financieras, las cuales no tienen la obligación de plan de ajuste. Solo dos de estas entidades de segundo nivel presentan necesidades de financiamiento que se les obligara a adscribirse a las entidades locales de las que dependen o disolverlas

## ***PROPUESTA DE FUSION***

Finalmente el informe de intervención propone dos opciones para racionalizar el sistema municipal local, consistente en fusionar las empresas municipales. En la práctica se ha llevado a cabo ésta fusión, consistente en la fusión de estas 9 empresas municipales. El resultado es que quedan 3 empresas que se encargan de todos los servicios que prestaban las anteriores.

**Por lo tanto vemos aquí una clara aplicación del artículo de la LRSAL referente a la fusión de entidades.**

### **3.2. Moción de alcaldía relativa a las competencias y servicios públicos prestados por el Ayuntamiento de Reus después de la entrada en vigor de la LRSAL de 27 de marzo de 2014**

La LRSAL, como bien sabemos una de las modificaciones más trascendentes que lleva a cabo es la modificación del sistema de redistribución competencial, en los arts. 7.4, 25 y 27. En los cuales vemos que se regulan las competencias propias determinadas por la misma ley (25) las competencias delegadas a los entes locales por parte del Estado o Comunidades Autónomas (26) y las diferentes de las propias cuyo ejercicio está regulado en el 7.4 y se requiere que para su prestación no pongan en riesgo la sostenibilidad financiera de la Corporación ni suponga una duplicidad de servicios.

La consecuencia principal para el Ayuntamiento es que antes de la entrada en vigor de la LRSAL, se venían prestando servicios cuya competencia le correspondía pero que en la actualidad estarían vetadas, porque la ley no prevé un régimen transitorio para esto.

Por lo tanto mediante la interpretación de diferentes informes y notas informativas relativas a la LRSAL el ayuntamiento realiza su aplicación práctica en su ámbito territorial. Entre estos informes encontramos el de la Secretaria de Estado y AAPP del MHAP, de 4 de marzo de 2014, el Informe Jurídico del FEMP y la nota informativa de la Dirección General de Política financiera y seguros de 14 de febrero de 2014. De los anteriores se concluyen los siguientes hechos:

- Aquellos ayuntamientos que antes de la entrada en vigor de la LRSAL, vinieran ejerciendo competencias diferentes de las propias y las delegadas. En el caso de

que desearan continuarlas ejerciendo deberían promover oportuno expediente para justificar que el ejercicio de estas competencias no pone en riesgo la sostenibilidad financiera no implica una ejecución simultanea de servicios.

- Estos expedientes son preceptivos y vinculantes y deben justificarse con los informes de la administración competente de la tutela financiera en la materia de la que se trate.
- En el caso de Cataluña, la administración competente de la tutela financiera es la Generalitat, en su departamento de Dirección General de Política Financiera que el 14 de febrero emitió nota explicativa, emitió una nota explicativa, que exime del informe preceptivo antes comentado, con el requisito de cumplir con los mandatos del 7.4 LRSAL.

Por lo tanto se concluye, que el ayuntamiento de Reus para continuar prestando competencias vetadas por la LRSAL, si da cumplimiento al apartado 2 del 7.4, solamente deberá solicitar a la administración competente que emita un informe justificando que no hay duplicidades de ejecución de servicios, pero sin que sea necesario el informe sobre la sostenibilidad financiera de las mismas.

Ésta moción finaliza exonerando a los diferentes servicios municipales de Reus de la solicitud del informe de tutela financiera, pero no a los informes sobre duplicidad de servicios. Pero éste acuerdo solo tienen una vigencia temporal de un año, ya que a finales de 2014 ya no tendrá más validez.

Vemos pues que el ayuntamiento de Reus, en los servicios que continuaba prestando que ya no le corresponden por la modificación de la LRSAL, los continuara prestando con el único requisito de solicitar un informe a la Administración Pública competente justificando que no hay duplicidad de ejecución de servicios.

### **3.3. Moción de alcaldía relativa al acuerdo de clasificación de los entes dependientes, fijación del número máximo de los miembros de sus órganos de gobierno y retribuciones del personal directivo de los servicios locales. (27 de mayo de 2014)**

Estos temas han sido alcanzados por la LRSAL, concretamente en su DA 12ª, pues bien, el ayuntamiento de Reus, en su aplicación práctica procede, aplicando sus mandatos como a continuación veremos.

#### *Entes dependientes*

Según la DA 12 ap. 2º, la LRSAL establece que se ha de realizar la clasificación de los entes en tres grupos atendiendo a las características de volumen de negocio, número de trabajadores y necesidad o no de financiamiento público. Se realiza ésta clasificación en tres grupos diferentes cuyo baremos van por ej. En el primero la cifra sea igual o superior a 5.700.000, el número de trabajadores sea superior a 50. En el segundo el baremo de la cifra va de 1.000.000 a 5.7 00.000, los trabajadores de 10 a 50. En el tercero sólo se dispone que el máximo de miembros sea el máximo fijado para cada grupo según la DA 12ª LBRL en relación con la LRSAL. Se aprueba por el pleno que el número de miembros sea de 15 en las entidades del grupo 1, de 12 en las de grupo 2 y de 9 en las de grupo 3.

#### *Estructura retributiva del personal directivo*

En éste caso el Pleno municipal fijará los límites del personal directivo de los entes locales, pero si la LPGE fija un límite inferior se aplicará éste en lugar deñ fijado por el pleno.

### **3.4 Sr. Daniel Nogueroles, Vice-Interventor del Ayuntamiento de Reus. Sobre la LRSAL.**

La LRSAL, es una ley que responde a las necesidades económicas actuales, la idea del legislador es buena pero el proceso por el cual pretende implantar sus objetivos es confuso. Por ejemplo el tema sobre la redistribución competencial en cuanto a su

aplicación es confuso porque el tenor literal de la ley no define con claridad lo que ocurre cuando la competencia de estos temas era autonómica. Por ejemplo, los servicios de juventud o educación, eran una competencia que reconocía el Estatuto de Autonomía y que colisiona con la LRSAL, nada se resuelve en el texto legislativo al respecto. Por lo tanto en la práctica se produce una inseguridad jurídica por la falta de claridad del legislador en este aspecto.

Por lo que hace al tema de la racionalización del sector público en el contexto de crisis económica actual, es un dato positivo, ya que todo lo que implique limitar el gasto público si se hace correctamente es bueno. Por ejemplo el sector empresarial local, es una parte de las administraciones públicas que actuaban sin límite de gasto, por lo tanto la racionalización que la DA 9ª hace resulta positiva. El problema es que no todos los ayuntamientos son lo suficientemente rigurosos a la hora de aplicar la ley, por lo que puede verse un poco frustrado el objetivo final de la ley, que es el ahorro.

Por lo tanto estamos ante una ley que tiene puntos positivos y otros negativos. El problema está en la falta de claridad de algunos preceptos que dan lugar a interpretaciones contradictorias. En el ámbito de las autonomías, por un lado las comunidades autónomas defienden que no se puede afectar por una ley básica aquello reconocido por una ley autonómica, que en el caso de Cataluña sería la LOEAC2006. Por otro lado la postura del legislador y del Estado Central, es que aunque sea una ley básica las leyes autonómicas deben adaptar su contenido a la nueva regulación de la LRSAL. Éste hecho controvertido, que todavía no está resuelto provoca inseguridad jurídica.

# IV. VALORACIÓN DE LA LEY Y SU IMPACTO

---

La LRSAL, como ley modificadora del sistema local, supone una “lesión” a la autonomía local. Esto es así porque entre otras cosas esta ley reduce derechos y competencias a los entes locales y por ese mismo motivo, se ha procedido por parte de éstos a su impugnación, éste es el tema que abordaremos en éste apartado. Para ello partiremos del análisis del Dictamen 8/2014 de 27 de febrero del Consell de Garanties Estatutàries, de la Generalitat de Catalunya, y del Dictamen nº338/2014 de 26 de mayo de 2014, del Consejo de Estado. Que como veremos son requisito necesario entre otros, para poder impugnar la norma supuestamente inconstitucional ante el tribunal constitucional para que proceda a su derogación o no. También comentaremos brevemente alguno de los preceptos impugnados y su motivación, sobre todo respecto a Cataluña. Analizaremos brevemente el procedimiento a seguir para proceder a la impugnación de la ley y finalmente expondremos la situación actual respecto a la impugnación de la ley. Como estamos ante una vulneración de la autonomía local, existe un procedimiento específico que a continuación comentaremos implantado en la Ley Orgánica del tribunal Constitucional el año 1999 (art. 48 LBRL y 75 LOTC).

## 4.1. Procedimiento de impugnación

La LRSAL, tiene naturaleza de ley ordinaria, por lo tanto para su derogación es necesario iniciar un procedimiento de inconstitucionalidad. Si acudimos a los arts. 161 y 163 de la CE, vemos que las vías para proceder a impugnar una norma son el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad. Hay que tener en cuenta que los sujetos más afectados por la LRSAL son los entes locales, por lo tanto a la hora de impugnar hay que tener en cuenta éste dato.

### 4.1.1. Vías de impugnación

Por un lado tenemos el recurso directo de inconstitucionalidad, en el cual no están entre los órganos legitimados los entes locales, sino cincuenta diputados o cincuenta senadores, el defensor de pueblo, las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y el gobierno. Por lo tanto para utilizar ésta vía una forma

sería que los entes locales acudiesen a la Comisión Nacional de Administración Local y que ésta solicitara a uno de los órganos anteriores que presentara el recurso de inconstitucionalidad.<sup>102</sup>(En la realidad actual se presentaron 9 recursos entre los cuales uno proviene de 50 diputados).

La cuestión de inconstitucionalidad es la otra vía, mediante la cual un juez que conozca de un litigio en el que se da cuenta de la incompatibilidad de preceptos de la LRSAL a la CE, por lo tanto decide elevar al constitucional ésta cuestión para que la resuelva, pero es un potestad del juez, por lo tanto no se le puede vincular a éste para que lo haga.<sup>103</sup> (Respecto a la LRSAL, se planteó una cuestión de inconstitucionalidad relacionada con la modificación que hace ésta a la LHL, en el apartado del régimen funcional nacional en el ámbito local).

En el año 1999, se hizo evidente que los entes locales, estaban totalmente desprotegidos para defender su autonomía, entonces se introdujo en la Ley Orgánica del tribunal Constitucional el procedimiento de recurso en defensa de la autonomía local, en el cual sí que están los entes locales legitimados (art. 48 LBRL y 75 LOTC).<sup>104</sup> (Desde 1999, se han planteado 22 resoluciones, de las que 18 son interlocutorias, por lo que no se acabó el procedimiento. Las otras 4 finalizaron por sentencia de las que solo dos, entraron a resolver el fondo del asunto).<sup>105</sup>

#### **4.1.2. Recurso en defensa de la autonomía local**

##### *Legitimación*

Al ser la LRSAL, una norma que afecta a todo el Estado, la legitimación que se exige es elevada. En primer lugar requiere que se presente por parte de un número de municipios que equivalgan a la séptima parte de los existentes en toda el área afectada por la ley, en éste caso el área afectada sería todo el territorio español, que supongan un

---

<sup>102</sup> Vid. Op. Cit. Pág.6; pág. 137

<sup>103</sup> *Idem*

<sup>104</sup> *Idem* pág. 138

<sup>105</sup> *Idem*

sexto del total de la población. Según los datos del Dictamen del Consejo de Estado, hacen falta 1.160 de los 8.118 Municipios que hay, (lo formulan 2.393). En cuanto a población, se requiere que al menos estén representados 7.854.964 de los 47.129.783 habitantes. (Están representados entre 16.496.185 y 16.966.884 habitantes aproximadamente).<sup>106</sup>

El procedimiento pues tiene una doble fase, la primera que se hará ante el Consejo de Estado y la segunda ante el Tribunal Constitucional.

Los entes locales están legitimados para iniciar este procedimiento, los alcaldes de cada ayuntamiento en que se haya acordado impugnar la norma debe apoderar a un procurador, esto será para poder plantear el recurso ante el Tribunal Constitucional. Pero aquí se pueden hacer dos cosas, seguir lo que se haya acordado y apoderar a un procurador, o bien que el alcalde de la población que acuerda la impugnación dicte otro acuerdo mediante el cual apodera al alcalde del municipio con más población (en Cataluña sería Barcelona) para que éste apodere al procurador que considere conveniente juntamente con otros municipios. Ésta tiene la ventaja de que se evita llevar ante el constitucional miles de escrituras de apoderamiento, aunque recordemos sólo es necesario apoderar cuando se llegue al constitucional.

Continuando, se debe acudir al Consejo de Estado o al Consell de Garantias estatuarías, en función de si es el conjunto de ayuntamientos del Estado o el conjunto de entes locales de Cataluña los que proceden a recurrir; respectivamente.<sup>107</sup> El dictamen favorable de éstos órganos es requisito previo para acudir al constitucional, en cambio un dictamen desfavorable rompería la vía del recurso por la autonomía local. El Consejo de Estado, hará entonces el examen de todos los requisitos formales que haya de hacer y una vez dicte el correspondiente dictamen, habrá un mes para acudir al Tribunal Constitucional. El dictamen del Consejo de Estado, resolverá diciendo cosas que serán favorables al recurso y otras que no lo serán tanto, antes de acudir al constitucional se

---

<sup>106</sup> Dictamen del Consejo de Estado nº 338/2014 de 26 de mayo de 2014. Pág 16-17

<sup>107</sup> Vid. Op. Cit. Pág 6; pág. 139

deberán discutir aquellas que sean menos favorables argumentando en contra y acudir finalmente ante el Constitucional, con el preceptivo apoderamiento de procurador.<sup>108</sup>

### *Procedimiento*

El recurso en defensa de la autonomía local, se puede calificar como un procedimiento mixto de inconstitucionalidad ya que tiene características propias del recurso de amparo, del conflicto de competencias y del recurso de inconstitucionalidad. Ésta regulado en la LOTC, en el capítulo <<conflictos>>, podemos ver que hay conflictos entre los órganos, entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre el Estado y los Entes Locales. Por lo tanto la resolución de este recurso por parte del Constitucional, está encaminada a dictar sentencia reconociendo aquello que es típico de un conflicto que es a quien atribuye la competencia, al Estado a las Comunidades Autónomas, o a los Entes Locales.

Ante todo las corporaciones locales que deseen impugnar ésta ley deben aprobar la impugnación por una mayoría absoluta del número de miembros de cada corporación y ésta votación ha de venir certificada por el secretario de cada ayuntamiento. A continuación el acuerdo de impugnación debe contener la decisión de impugnar, por considerar vulnerada la autonomía local, la ley y además se deberán citar los preceptos concretos que se consideren vulneradores de la autonomía local. En éste punto hay doctrina que considera que se deben citar los preceptos vulneradores concretos y la otra parte de la doctrina considera que no se deben citar todos los preceptos que la norma impugnada sino la norma en general.<sup>109</sup> Según el dictamen del Consejo de Estado se reconoce que se han cumplido por parte de todos los municipios la mayoría absoluta de la votación.<sup>110</sup>

En cuanto al procedimiento para interponer el recurso en defensa de la autonomía local, una vez adoptado el acuerdo por los ayuntamientos, será necesario un dictamen. Éste deberá realizarse por parte del Consejo de Estado cuando los recurrentes son más de una comunidad autónoma. O bien podrá realizarse por el Consell de Garantias estatutarias cuando, sea la Comunidad Autónoma de Cataluña la que interpone el recurso (en caso

---

<sup>108</sup> *Idem*, pág. 145-151

<sup>109</sup> *Idem* pág. 151

<sup>110</sup> Dictamen del Consejo de Estado nº 338/2014 de 26 de mayo de 2014. Pág. 17

de otra comunidad el órgano competente en esta).<sup>111</sup> Desde el punto de vista de todo el territorio español, la solicitud de dictamen, se debe trasladar al Consejo de Estado que dictará un dictamen previo, que será necesario para la posterior presentación del recurso ante el Tribunal Constitucional. Cuando se formula el recurso y se presente toda la documentación ante el Consejo de Estado se debe hacer de forma rigurosa y cumpliendo escrupulosamente las formalidades procesales, en caso de dictamen desfavorable se interrumpe la vía del proceso en defensa de la autonomía local.<sup>112</sup> (Consiste en un dictamen no vinculante y preceptivo conforme a lo establecido en el art. 48 LBRL y 75 ter.3 LOTC)

Los motivos que afectan a la autonomía local que permiten que esta sea defendida, y que permiten la iniciación de este procedimiento serían defender el sistema de gobierno local, la insuficiencia de recursos económicos, o el establecimiento de controles no de tutela no conformes con la garantía institucional. No se puede alegar cualquier tipo de vulneración sino que solo se puede alegar que la norma concreta vulnera la autonomía local, por lo tanto estamos ante un procedimiento muy *sui generis*. (Tener en cuenta que a fechas de hoy todavía no ha prosperado ningún recurso en defensa de la autonomía local, es decir ninguna sentencia ha reconocido que se vulnera la autonomía local). El *petitum*, del recurso ha de estar estrictamente ceñido a la vulneración de la autonomía local.<sup>113</sup>

En el caso que se dictara una sentencia que lo estimara, el Tribunal constitucional reconocería en esta sentencia que efectivamente se ha vulnerado la autonomía local, pero con esta sentencia no se podrá declarar inconstitucional la norma con rango de ley que vulnera la autonomía local. Por lo tanto lo que debería hacer es elevar una auto cuestión de inconstitucionalidad ante el pleno del Tribunal Constitucional, que daría lugar a un segundo procedimiento para declarar la ley que se ha declarado que se vulnera la autonomía local en la primera sentencia. Es decir, que se dictaría una segunda sentencia donde se declararían inconstitucional la norma entera o los preceptos que considerara el Constitucional inconstitucional. En este segundo procedimiento los entes

---

<sup>111</sup> Vid. Op. Cit. Pág 20; pág. 141

<sup>112</sup> *Idem* pág. 141

<sup>113</sup> *Idem* pág. 141

locales no tendrían nada que decir, no participarían. Ya que sería competencia única de los miembros del Tribunal Constitucional resolver entre ellos y debatir que cuestiones resultan inconstitucionales de la norma con rango de ley impugnada.

## **4.2. Inconstitucionalidad de la LRSAL**

### *Debilidades de la ley*

La LRSAL se fundamenta en el principio de estabilidad presupuestaria, por lo que deducimos que uno de sus objetivos está relacionado con factores económicos. Como ya sabemos la LRSAL, supuestamente pone en riesgo la autonomía local por la vía de la sobre delimitación competencial, o por la vía de no garantizar los principios básicos de la misma, etc. Por lo tanto se está utilizando como argumento principal el factor económico a partir del reconocimiento del 149.10 CE, de la Hacienda General es competencia exclusiva del Estado, para vaciar de contenido las competencias municipales lesionando así la autonomía local.<sup>114</sup> La trayectoria jurisprudencial de constitucional en materia de autonomía local, pone en relevancia la tendencia que tienen sus sentencias a determinar ésta postura. Además de que las exposiciones de motivos, de las LRSAL, la modificación de la LHL, la ley de estabilidad presupuestaria, entre otras, que estamos tratando en este trabajo, fundamentan en su exposición de motivos éste argumento para basarse en hacer leyes que recortan derechos a los entes locales.

Tanto el art. 135 CE como el 149.10CE, son preceptos que reconocen situaciones en las cuales el Estado puede regular, pero esto no implica que sean títulos competenciales puramente, sino que se asemejan más a un principio, a una filosofía que a un título habilitante. En opinión del sr. SAURA, éste título competencial del 149.10 CE, se ha aferrado mucho a la doctrina porque ha tenido una fuerza expansiva importante ya que por eso se basan en este tanto sentencias del constitucional como preámbulos de leyes. Pero en realidad este título competencial es muy débil como para argumentar tantas sentencias y bases, por lo que si se destruye el argumento racionalizador, que es

---

<sup>114</sup>*Idem* pág. 150

puramente económico, perdería toda su fuerza y sería motivo de impugnación de esta ley.<sup>115</sup>

### *El principio de autonomía local*

Lo expuesto anteriormente, relacionado con la mayoría de las sentencias del tribunal constitucional, que configuran el principio de autonomía local como una garantía institucional, implica que el legislador pueda vaciar de contenido esta garantía pudiendo legislar como quiera al respecto. Pero existe una sentencia del constitucional, Sentencia 32/1981, (diputaciones catalanas), en la que se reconoce el principio de autonomía local como un principio estructural, esto implica reconocer que es un mandato positivo, dirigido a la creación de leyes y a la interpretación del ordenamiento jurídico con dos consecuencias: por un lado es un principio estructurador del sistema constitucional, este tipo de mandato obliga al legislador a escoger la solución más beneficiosa para la preservación de la autonomía local, cosa muy diferente al derecho de vaciar de contenido reconocido en las sentencias anteriores. Por otro lado al mandato estructurador le hemos de dar contenido, a lo que el constitucional consideraba como el bloque de constitucionalidad, suponiéndose pues que eran los arts. 137,140 y 141 donde supuestamente se reconoce la autonomía local, por lo tanto sería incongruente hacer leyes que perjudiquen el reconocimiento del principio de autonomía local. Y dice más estableciendo que la tradición municipalista española a diferencia de la alemana y la francesa no tiene, una tradición reconocedora de la autonomía local, por lo que realmente no tenemos un reconocimiento de la misma, más que la protección constitucional del 140 CE, por ello deberíamos examinar normas supranacionales, que a continuación vamos a ver que las hay.<sup>116</sup>

### *La carta europea de autonomía local*

Siguiendo éste hilo el Consejo de Garantías Estatutarias, ha recordado que existe la Carta Europea de Autonomía Local suscrita en Estrasburgo el 15 de octubre de 1988, recoge un precepto que si reconoce la autonomía local, en su art art. 3.1<<la garantía constitucional de la autonomía local, requiera que se dote a las entidades de una

---

<sup>115</sup> *Ídem*

<sup>116</sup> *Ídem* pág.. 144

autonomía o capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes>>. Al ser supuestamente el principio de autonomía local un derecho de configuración legal<sup>117</sup>, esto implica que este precepto pueda actuar como límite al legislador estatal a la hora de delimitar el contenido de la autonomía local.<sup>118</sup>

Ante esto los artículos 10.3, 10.4, 25 y la adición de la letra c al artículo 55; los artículos 75 bis y 75 ter, vulneran una competencia del pleno municipal —la determinación de las dedicaciones exclusivas—, en relación con el establecimiento de limitaciones para crear sociedades mercantiles, empresas públicas o actividades económicas; los artículos 85, 86, 103 bis, 104 bis y la disposición adicional duodécima por las limitaciones que imponen en materia de personal; y, finalmente, se cuestionan aspectos económicos establecidos en el artículo 116 bis LRBRL y la obligación de información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas prevista en el artículo 193 bis LHRL.<sup>119</sup>

### *El derecho de las Comunidades Autónomas a crear entidades territoriales de segundo nivel, competencia autonómica reconocida en el EAC 2006*

En concreto, también con respecto a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipio, el Tribunal Constitucional, desde un principio, ha dicho que se trata de entidades con un fuerte grado de interiorización autonómica, de manera que el Estado debe quedar al margen a la hora de determinar sus niveles competenciales, puesto que <<corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales>>. Por otra parte, ha recordado también que la competencia autonómica sobre los entes locales de segundo grado no excluye la competencia estatal para dictar normas básicas sobre la materia, pero sí la posibilidad de que el Estado, por decisión propia, los cree o los mantenga como tales, ya que solo los órganos correspondientes de las comunidades autónomas son competentes para crearlos o suprimirlos (STC

---

<sup>117</sup> STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 4

<sup>118</sup> **D I C T A M E N 8/2014, de 27 de febrero, sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local** pag 22

<sup>119</sup> *Idem* pág. 16

179/1985, de 19 de diciembre, FJ 2). De acuerdo con esta jurisprudencia, podemos decir que los artículos 3.2 y 24 bis LBRL en relación con la LRSAL vulneran las previsiones del artículo 86.7 EAC y las competencias del artículo 160.1.b EAC, ya que dejan sin contenido la facultad de la Generalitat para la creación de entes locales menores de naturaleza descentralizada, con personalidad jurídica y competencias propias, e imponen un modelo de desconcentración de órganos que no obedece a estas características.

En conclusión, los artículos 3.2 y 24 bis LBRL en relación con la LRSAL vulneran los artículos 86.7 y 160.1.b EAC y no encuentran amparo en el artículo 149.1.18 CE.<sup>120</sup>

### 4.3 El Dictamen del Consejo de Estado

La comisión permanente del Consejo de Estado, emitió en la sesión celebrada el 22 de mayo de 2014, el Dictamen 338/2014 sobre el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la LRSAL, como hemos dicho antes, consiste en un dictamen preceptivo pero no vinculante art. 48 LBRL y 75 ter.3 LOTC. La solicitud del dictamen la realiza el alcalde de Barcelona por tratarse la población con mayor población de los 2.393 Municipios que pretenden suscitar el conflicto por medio del MHAP.<sup>121</sup>

Las corporaciones locales, interesadas impugnan preceptos de la LBRL, LHL y LRSAL en base a tres fundamentos: En primer lugar, el desapoderamiento competencial (25.2 y 26.2 LBRL). En segundo lugar, la inclusión de los mecanismos de tutela, condicionantes y controles de oportunidad (arts. 7.4, 57.3, 85, 92 bis, 116 bis, y 116 ter LBRL, 213 y 218 LHL y DA 9ª LRSAL). En tercer lugar, la vulneración del principio democrático (DA16ª LRSAL).<sup>122</sup>

El Consejo de Estado parte como referencia, de la STC 32/1981 de 28 de julio, realizó un dictamen sobre el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. (Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013). “Corresponde al

---

<sup>120</sup> *Idem* pág. 39

<sup>121</sup> Dictamen del consejo de Estado 338/2014 de 22 de mayo de 2014 pág 19

<sup>122</sup> *Idem* págs. 2-16

Estado la competencia para establecer las bases no solo en relación a aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación con las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios (sentencia), con lo que lleva a que el legislador estatal pueda y deba configurar un modelo local común (dictamen 567/2013 pág 47)<sup>123</sup>. Además después del dictamen deberá presentarse en los 3 meses siguientes ante el constitucional la solicitud de impugnación (art. 75 quater 1 LOTC).<sup>124</sup>

#### **4.3.1 Materias analizadas en el Dictamen del Consejo de Estado**

##### *La redistribución competencial (25.2 y 7.4 LRSAL)*

Por lo que hace a la definición y la clarificación de competencias de las Entidades Locales (25.2 en relación con el 7.4LBRL), el Consejo de Estado no considera que la LRSAL esté vulnerando la autonomía local, ya que considera que la autonomía local es una garantía institucional que tanto legislador estatal y autonómico deben respetar pero que la reducción de competencias por si misma no supone una afectación de la autonomía local lo suficiente intensa como para considerar que se produce realmente tal vulneración. Además el Consejo de Estado en su dictamen anterior recomendó que se modificara el 25 LBRL condicionando el ejercicio de estas competencias distintas de las propias y delegada, para no poner en riesgo la sostenibilidad edel conjunto de la Hacienda Local, que a juicio del consejo de estado tiene una justificación objetiva y razonable<sup>125</sup>.

##### *Condicionamiento del ejercicio de determinadas competencias al alcance poblacional de 20.000 habitantes (art. 26.2 LRSAL)*

En éste caso el Consejo de Estado sí que considera que puede haberse vulnerado la autonomía local. Ya que el art. 26.2 LBRL (párrafos 2º y 3º) no contempla que pasaría en el supuesto en que los municipios no presten conformidad con la forma de gestión que pudiera promover la Diputación provincial. Considera que se debe determinar el alcance que debe darse a esa expresión unida al impacto del coste efectivo

---

<sup>123</sup> *Idem* pág. 4

<sup>124</sup> *Idem* págs. 31-32

<sup>125</sup> *Idem* págs. 52-57

del servicio regulado en el art. 116 LBRL como único criterio determinante de la asunción de los servicios municipales por las Diputaciones Provinciales.<sup>126</sup>

### *Relaciones interadministrativas (art. 57.3 LRSAL)*

El 57.3 LRSAL, impone requisitos para la constitución de consorcios, que no existían, el Consejo de Estado entiende que la cuestión no radica en la nueva redacción de la LBRL sino en las exigencias del art. 135 CE y del 9.3 CE en cuanto a la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos.<sup>127</sup>

### *Forma de gestión de los servicios públicos (art. 85.2 LRSAL)*

El 85.2 LBRL, dispone que la gestión de los servicios públicos de competencia local podrá realizarse de forma directa o indirecta, debiendo optarse en cada caso por la que resulte más sostenible. En cuanto a esto se considera que la regulación es respetuosa a la autonomía local. Ya que la autonomía local no puede amparar la elección de modalidades de gestión directa o indirecta de los servicios públicos locales, menos eficientes o sostenibles que otras igualmente contempladas en el ordenamiento jurídico. Puesto que es una decisión instrumental a la prestación del servicio que no puede resultar ajena a las consideraciones de racionalidad económica.<sup>128</sup>

### *Control financiero y presupuestario (art. 92bis LRBRL en relación con 213 y 218 LHL, de la LRSAL)*

En cuanto al art. 213 reforzando las funciones de la intervención, no vulnera el principio de autonomía local ya que el Estado está facultado para establecer mecanismos de fiscalización y control interno de los entes locales, algo que encuentra su apoyo en el art. 149.1.19 CE interpretado por el TC en sus (SSTC96/1990 de 24 de mayo, FJ7, 237/1992, de 15 de diciembre FJ6, 331/1993 de 12 de noviembre FJ 2º y 3º, 171/1996 de 30 de octubre FJ 5, 233/1999 de 16 de diciembre FJ 4º).

En cuanto al art. 218 LHL, en cuanto a la resolución de discrepancias, el Consejo de Estado considera que las competencias de tutela financiera y fiscalización respecto a los entes locales, son del Estado, que está actuando en el marco de sus competencias y se

---

<sup>126</sup> Dictamen del consejo de Estado 338/2014 de 22 de mayo de 2014 pág 57-62

<sup>127</sup> *Idem* págs. 62-64

<sup>128</sup> *Idem* págs. 64-65

basa en jurisprudencia constitucional (SSTC 57/1983 de 28 de junio, 179/1985 de 19 de diciembre, 19/1990 de 24 de mayo, 18/1991 de 31 de enero) para determinar que en este caso tampoco se produce vulneración de la autonomía local.<sup>129</sup>

### *Contenido y seguimiento de los planes económicos financieros (artículo 116 bis LRSAL).*

Aquí el Consejo de Estado tampoco considera vulnerada la autonomía local, por el hecho de que los planes económicos-financieros del art. 116 bis LRBL desarrollen y adapten a las particularidades de la Administración Local el contenido mínimo establecido en el 21.2 LO Estabilidad presupuestaria.<sup>130</sup>

### *Redimensionamiento del Sector Público Local (DA 9ª LRSAL)*

En este caso el Consejo de Estado, establece que las corporaciones locales pueden participar en el procedimiento de disolución de las corporaciones locales que no cumplan con los requisitos legales, por lo que no se les está vulnerando su derecho a participar y adecuarse a la normativa, por eso considera adecuado a la autonomía local este precepto. Por lo tanto tampoco considera que las disposiciones que se refieran a ésta DA 9ª de la LRSAL sean tampoco vulneradoras del principio de autonomía local.<sup>131</sup>

### *Competencia de la junta de gobierno local para la aprobación de presupuestos planes y medidas exigidos por razones de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria (DAª 16 LBRL de la LRSAL).*

La DA 16ª LRBRL, reconoce la posibilidad de que determinados acuerdos sean adoptados sin el voto favorable de la mayoría (simple) de los miembros del Pleno municipal, este hecho implica que la Junta de Gobierno Local, como órgano ejecutivo que es adopte decisiones que le corresponden al Pleno, que es el órgano de representación política local. En éste caso el Consejo de Estado sí que considera que se han producido una vulneración de la autonomía local. Porque considera que la medida

---

<sup>129</sup> *Idem* págs. 66-72

<sup>130</sup> *Idem* págs. 73-77

<sup>131</sup> *Idem* págs. 77-80

adoptada en la DA 16ª LBRL “no se integra de conformidad con los principios de representatividad y proporcionalidad del Pleno, lo que supone ir en contra de una cabal manifestación de la voluntad de los vecinos del Municipio expresada a través de sus representantes legales. ” (STC 161/2013 de 26 de septiembre). Por tanto es medida suficiente para que se plantee conflicto en defensa de la autonomía local respecto a la DA 9ª LBRL en relación con la LRSAL.<sup>132</sup>

#### 4.3.2 Conclusión del Dictamen

Finalmente considerados todos los aspectos anteriores el Consejo de Estado, en su dictamen concluye:

*“Que existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y demás municipios interesados, planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 26.2 y 116 TER y la D.A 16 de la LBRL en la redacción dada por la ley 27/2013.*

*Que no existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y los demás municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 7.4, 25.2, 85, 92 bis, 116 bis, DA 9 de la LBRL y los artículos 213 y 218 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en la redacción dada por la ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.”<sup>133</sup>*

El Consejo de Estado entiende que únicamente existen fundamentos jurídicos suficientes para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los arts. 26.2, 116 ter y Disposición Adicional Decimosexta LBRL en relación con la LRSAL.

---

<sup>132</sup> *Idem* págs. 81-85

<sup>133</sup> *Idem* págs. 85-86

## 4.4. Impugnaciones contra la LRSAL diferentes al procedimiento de defensa de la autonomía local. Situación actual

### *Impugnación por parte de Cataluña*

En Cataluña, se trasladó por parte del Parlamento de Cataluña ante el Consell de Garantías Estatutarias, por el gobierno autonómico catalán, una petición ante el Consell de Garantías Estatutarias, sobre la emisión de un dictamen sobre la vulneración constitucional de la LRSAL. Ésta petición se presentó el día 2 de enero de 2014 y fue admitida a trámite por el órgano, para realizar el informe preceptivo el 31 de enero de 2014. Concretamente la conclusión final del dictamen era que se vulneraron una serie de artículos que ponían en peligro el principio de autonomía local y a preceptos reconocidos en el EAC 2006, de los cuales el Estado central supuestamente no tenía la competencia exclusiva, como por ejemplo el relativo antes comentado a los EMD.

Una vez elaborado el dictamen, se presentaron ante el tribunal constitucional dos recursos de inconstitucionalidad por parte del Gobierno Autonómico de Cataluña.

El primer recurso de inconstitucionalidad: nº1996-2014, fue promovido por el Parlamento de Cataluña, y admitido a trámite el 29 de Mayo de 2014 por el Tribunal Constitucional, se impugnaban: el art. Primero LRSAL, apartados dos, tres, cinco, siete, ocho, nueve, diez, once, trece, catorce, dieciséis, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veintitrés, veinticinco, veintiocho, treinta y treinta y seis; disposiciones adicionales novena, apartado 1, undécima, decimoquinta y decimoséptima y disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y undécima de la LRSAL.<sup>134</sup>

Éste recurso solicitó, además de la impugnación de los preceptos, la adopción de medidas cautelares, que suponían la suspensión aplicativa de la norma, concretamente las Disposiciones Transitoria 4ª y Adicional 9ª, LRSAL. El tribunal constitucional en fecha 23 de septiembre de 2014, dictó Auto nº119/2014, en el que denegó la solicitud de suspensión.

---

<sup>134</sup> BOE Núm.: 132 de 31/05/2014 Núm. marginal: 5729 Pleno. Providencia de 27 de mayo de 2014. Acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 2006-2014 <http://www.boe.es/boe/dias/2014/05/31/pdfs/BOE-A-2014-5725.pdf>

El segundo recurso de inconstitucionalidad: nº 2006-2014 fue interpuesto por parte del Gobierno de Cataluña, se solicitaba la impugnación de los arts. primero, apartados dos, tres, cinco, siete, ocho, nueve, diez, trece, dieciséis, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veintiuno, veinticinco, veintiocho, treinta, treinta y uno, treinta y seis y treinta y ocho; segundo, apartados dos y tres; disposiciones adicionales tercera.1, novena, undécima, decimoquinta y decimoséptima; disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta y undécima y disposición final segunda de la LRSAL. Este recurso, fue admitido a trámite por el tribunal constitucional el 27 de mayo de 2014 y calificado el día 3 de junio de 2014.<sup>135</sup> Actualmente está en trámite, pendiente de fallo del tribunal constitucional, desde el 3 de junio de 2014.<sup>136</sup>

### *Impugnación a nivel Estatal*

La LRSAL, no es una ley, que únicamente Cataluña y sus instituciones han sido reacias a su aprobación, sino que si analizamos su origen, que es que fue aprobada únicamente por los diputados del PP, podemos entender esto. Por eso si analizamos a nivel nacional, vemos que han sido admitidas a trámite demandas de cerca de 3.000 ayuntamientos de toda España, lo que representa unos 17 millones de ciudadanos, en contra de la reforma local impulsada por el gobierno del PP. El motivo principal común de la impugnación es que la reforma, no respeta la configuración constitucional de la autonomía local y el hecho de que se cree dos clases de municipios, los de más de 20.000 habitantes y los de menos de 20.000, los cuales están destinados a ser meros foros de discusión política. Por eso fueron admitidos a trámite los inicios del recurso por parte del Parlamento de Extremadura, Cataluña, Navarra y los gobiernos autonómicos de Andalucía, Asturias, Cataluña y Canarias.<sup>137</sup>

Actualmente existen 9 recursos admitidos a trámite por el tribunal constitucional contra la LRSAL, pendientes de fallo a fechas de hoy. Son los siguientes: Recurso de inconstitucionalidad nº1792-2014 promovido por la asamblea de Extremadura; Recurso

---

<sup>135</sup> BOE Sábado 31 de mayo de 2014 Sec. I. Pág. 1525

<http://www.boe.es/boe/dias/2014/05/31/pdfs/BOE-A-2014-5729.pdf>

<sup>136</sup> [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28232%2F000291\\*.NDOC.%29](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28232%2F000291*.NDOC.%29)

<sup>137</sup> [http://politica.elpais.com/politica/2014/09/11/actualidad/1410449272\\_836539.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/09/11/actualidad/1410449272_836539.html)

de inconstitucionalidad nº1959-2014 promovido por el Consejo de Andalucía; Recurso de inconstitucionalidad nº1995-2014 del principado de Asturias; Recurso de inconstitucionalidad nº1996-2014 promovido por el Parlamento de Cataluña; Recurso de inconstitucionalidad nº 2001-2014 promovido por el Parlamento de Navarra; Recurso de inconstitucionalidad nº 2002-2014 promovido por más de 50 diputados del grupo parlamentario Socialista, IU, ICV-EUIA, CHA, Las izquierda plural, UPyD y mixto; Recurso de inconstitucionalidad nº2003-2014 promovido por el Parlamento de Andalucía; Recurso de inconstitucionalidad nº2006-2014 promovido por el Gobierno de Cataluña; Recurso de inconstitucionalidad nº2043-2014 promovido por el Gobierno de Canarias; Recurso de inconstitucionalidad nº 2391-2014 promovido por el Consejo de Gobierno de Andalucía y Recurso de inconstitucionalidad nº2408-2014 promovido por la Junta de Extremadura. También existe una cuestión de inconstitucionalidad, nº2857-2014 en relación con el art.2 del RD 20/2012 (LO Estabilidad presupuestaria), que está afectada por la modificación de la LRSAL.<sup>138</sup>

Dicho esto estamos a la espera de que el Tribunal Constitucional falle, resolviendo todas las cuestiones planteadas, para saber si gozan o no de inconstitucionalidad, pero hay que tener en cuenta que las solicitudes de suspensión de aplicación de la LRSAL han sido todas rechazadas, a nivel catalán como hemos comentado antes, se denegó la suspensión mediante auto nº119/2014 de 23 de septiembre de 2014.

---

<sup>138</sup> Boletín Oficial del Ministerio de Justicia Mayo 2014. [www.Mjusticia.es/bmj](http://www.Mjusticia.es/bmj)

# 5. CONCLUSIONES

---

## 5.1. Opinión personal

La LRSAL, es una ley que ha llevado a cabo una modificación importante del sistema local. España es un país en el que la crisis financiera ha hecho mella, pero como podemos ver en el preámbulo de la LRSAL este ha sido uno de sus fundamentos. Dicho esto considero que la LRSAL, ha optado por un modelo de reestructuración que en la realidad actual resulta positivo, porque implica un ahorro necesario para para los tiempos que corren. Lo que ocurre es que su imprecisión normativa en algunos aspectos provoca una inseguridad jurídica que dificulta su aplicación. Una ley que modifica el sistema local como lo ha hecho ésta no puede permitirse imprecisiones ya que si no lo que ocurre es que se crean interpretaciones y el resultado es que los objetivos de la ley se ven difuminados. Esto unido al conflicto que ha creado el legislador imponiendo su aplicación frente a derechos reconocidos a las Comunidades Autónomas que las mismas han llevado a cabo leyes sectoriales que los desarrollan y guardan en su norma principal (estatutos de autonomía), es a mi entender una mala forma de crear leyes.

El proyecto de la LRSAL, resulta ambicioso, pero difícil. Ya que en primer lugar los ayuntamientos españoles en su gran mayoría ya tienen resultados económicos negativos y no pequeños. Por lo que en éste momento aplicar una ley que todavía exige más esfuerzo económico para la gestión de los fondos municipales relacionado con los servicios resulta difícil. En éste punto considero un acierto la previsión que el legislador ha hecho en sus disposiciones transitorias permitiendo adaptar la realidad municipal a los preceptos de la misma. Sobre todo en aquellos servicios que sean esenciales para la comunidad vecinal del municipio.

La LRSAL, no es una ley sencilla, que simplemente modifique las competencias de los ayuntamientos. Sino que va más allá reestructurando absolutamente todos los ámbitos en los que se pueda conseguir un ahorro económico. Las potestades competenciales que tiene cada institución, pasando por los órganos de gestión hasta los propios trabajadores, van a sufrir serios recortes, entre los cuales veremos una menor prestación de servicios para los ciudadanos, una eliminación importante de entes gestores y una reestructuración salarial. Pero lo positivo de esta ley es que prevé

soluciones alternativas, como son fusiones, colaboración entre municipios para prestar servicios o la cooperación con entes supramunicipales.

Por otro lado, considero que el plan que ha llevado a cabo para la gestión de las competencias del art. 25 LBRL, es negativo. Porque a la larga lo que provoca esto es la creación de dos tipos municipios, los “potentes” que absorberán a los pequeños, y los “débiles” que no tendrán casi competencias y deberán recurrir al auxilio de los demás, hecho que en la práctica provocará un ralentizamiento mayor de la solicitud de servicios y su prestación por parte de la administración, que en definitiva provoca un perjuicio para el ciudadano. En este aspecto considero totalmente contrario al principio de autonomía local los comentados EMD, que son importantes en Cataluña y debido a su naturaleza y su lejanía permite a los vecinos que convivan en estos “autorregularse”, por lo que espero que el constitucional no permita la supresión de esta institución municipal, ya que también se lesionaría gravemente el principio de autonomía local respecto a estos ciudadanos.

Por último por lo que hace a la impugnación ante el Constitucional, considero que es absolutamente necesaria y que el Consejo de Estado debería haber aceptado la impugnación de más artículos, pero no pienso que el constitucional lleve a cabo una resolución positiva, si no que teniendo en cuenta su tradición jurídica en este tipo de resoluciones, hará más complicada la interpretación de los artículos de la LRSAL impugnados. Por otro lado considero que si se diera un cambio de gobierno todo este sistema volvería a ser modificado de nuevo, basándome en los datos de aprobación de esta ley y en la impugnación por 50 diputados la mayoría pertenecientes a la oposición.

## **5.2. Agradecimientos**

Concluyo pues que la LRSAL tiene aspectos positivos, que difícilmente se darán de forma igualitaria a nivel de todos los ayuntamientos españoles, y aspectos negativos por lo que hace a los preceptos donde no ha sido lo suficientemente preciso el legislador.

Para finalizar, querría cerrar el trabajo agradeciendo toda la ayuda que me ha sido dada por los profesionales del derecho especialmente al Sr. Daniel Nogueroles que ha estado siempre dispuesto a prestarme su ayuda. El Sr. Baldomero Rovira, por la

información facilitada para los casos analizados, ambos Interventores del ayuntamiento de Reus y a mi tutora, M<sup>a</sup> Inés Gil por el seguimiento realizado.

Éste trabajo me ha servido mucho para conocer conceptos administrativos, recopilar información, sintetizarla y conocer profundamente el funcionamiento de la administración pública municipal, ya que conocer la realidad practica por lo que hace a la previsión de una ley y su aplicación real en la práctica es muy interesante.

# 6. BIBLIOGRAFIA

---

## 6.1. Bibliografía utilizada

### *Normativa*

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

Ley 57/2003. de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. (LOFAGE)

Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985

### *Doctrina*

PARLAMENT DE CATALUNYA “Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol”, Col·lecció Testimonis Parlamentaris, 35 1ª Ed., any 2014

MARTÍN BASSOLS COMA, La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama General

JIMENEZ ASENSIO, RAFAEL, “Competencias municipales disponibles: régimen jurídico y algunos problemas pendientes” 23 de diciembre de 2012

TORT I DONADA, Joan (1993) Les entitats municipals descentralitzades a Catalunya. Barcelona: Generalitat de Catalunya. ISBN 84-393-2330-1

PARADA VÁZQUEZ, R., Derecho administrativo vol II Organización y Empleo Público, Madrid 2013

J. DOMINGO ZABALLOS, Comentarios a la Ley de Haciendas Locales, tomo II, 2ª edición, civitas 2013, para un estudio completo de los controles vid. A. PALOMAR OLMEDA y M. GARCES SANS GUSTIN, la gestión de los fondos públicos, control y responsabilidades aranzadi 2013.

## *Informes*

Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de reforma local de 26 de junio de 2013

GENERALITAT DE CATALUNYA DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ I RELACIONS INSTITUCIONALS, SECREARIA DE COOPERACIÓ I COORDINACIÓ DE LES ADMINISTRACIONS LOCALS, “Nota explicativa sobre l’aplicació a Catalunya de determinats aspectes de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l’administració Local” Barcelona, 16 d’abril de 2014

Dictamen del Comité de las Regiones “La descentralización en la Unión Europea y el lugar del autogobierno local y regional en la elaboración y ejecución de las políticas de la UE”, 2013/C 139/08

Dictamen del Consejo de Estado nº 338/2014 de 26 de mayo de 2014

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries, de 8/2014, de 27 de febrero, sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

## *Web*

<http://www.sielocal.com/estudio/2202/An%C3%A1lisis-del-coste-efectivo-de-los-servicios-p%C3%ABlicos-y-sical>

<http://www.monografias.com/trabajos94/medio-ambiente-urbano-y-riesgos/medio-ambiente-urbano-y-riesgos.shtml>

<http://derecho.isipedia.com/primeroderecho-administrativo-i/11---la-administracion-institucional>

<http://www.famp.es/famp/publicaciones/ficheros/2004grupo9.pdf>

[Http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28232%2F000291\\*.NDOC.%29](Http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28232%2F000291*.NDOC.%29)

1 [http://politica.elpais.com/politica/2014/09/11/actualidad/1410449272\\_836539.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/09/11/actualidad/1410449272_836539.html)

## *BOE*

BOE Núm.: 132 de 31/05/2014 Núm. marginal: 5729 Pleno. Providencia de 27 de mayo de 2014. Acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 2006-2014 <http://www.boe.es/boe/dias/2014/05/31/pdfs/BOE-A-2014-5725.pdf>

BOE Sábado 31 de mayo de 2014 Sec I.Pág. 1525

<http://www.boe.es/boe/dias/2014/05/31/pdfs/BOE-A-2014-5729.pdf>

[Http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28232%2F000291\\*.NDOC.%29](Http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28232%2F000291*.NDOC.%29)

[http://politica.elpais.com/politica/2014/09/11/actualidad/1410449272\\_836539.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/09/11/actualidad/1410449272_836539.html)

Boletín Oficial del Ministerio de justicia Mayo 2014. [www. Mjusticia.es/bmj](http://www.Mjusticia.es/bmj)